

YHDENMUKAISTUVA VAI ERILAISTUVA SOSIAALITURVA?

Sosiaaliturvan muotoutuminen
Alankomaissa, Ranskassa
ja Tanskassa



ELÄKETURVAKESKUS
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Heikki Niemelä, Kansaneläkelaitos, Helsinki
Kari Salminen, Eläketurvakeskus, Helsinki
Jussi Vanamo, Eläketurvakeskus, Helsinki

YHDENMUKAISTUVA VAI ERILAISTUVA SOSIAALITURVA



Tutkimuksia 1996:1

ISBN 952-9639-44-9
ISSN 1236-3049

SISÄLLYS

1 Johdanto	1
2 Vertailumaat ja työhypoteesit	3
3 Tutkimuksen käsitteistöstä	9
4 Sosiaaliturvan muotoutuminen Alankomaissa, Ranskassa ja Tanskassa ...	11
4.1 Sosiaaliturvan alkuvaiheet ennen I maailmansotaa	11
Alankomaat	11
Ranska	12
Tanska	15
Yhteenveto	17
4.2 Sosiaaliturva maailmansotien välisenä aikana	17
Alankomaat	17
Ranska	20
Tanska	21
Yhteenveto	24
4.3 Sosiaaliturva jälleenrakennuskaudella 1945–1955	25
Alankomaat	25
Ranska	28
Tanska	30
Yhteenveto	32
4.4 Sosiaaliturvan kultaiset vuosikymmenet 1955–1975	32
Alankomaat	32
Ranska	40
Tanska	43
Yhteenveto	46
4.5 Sosiaaliturva hidastuvan kasvun yhteiskunnassa 1976 ->	47
Alankomaat	47
Ranska	51
Tanska	55
Yhteenveto	58
5 Sosiaaliturvan taustatekijät: valtio, kansalaisyhteiskunta, luokka ja uskonto	59
Kirjallisuus	67
English summary	76

1 Johdanto

Eurooppalaisten yhteiskuntien taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset rakenteet muuttuvat: vanha on hajoamassa ja jotain uutta on syntymässä tilalle. Kyse on kansallisvaltiollisten rakenteiden murentumisesta, ylikansallisten instituutioiden muodostumisesta sekä modernisaatioprosessin etenemisestä ”myöhäismoderniin” vaiheeseen eurooppalaisissa yhteiskunnissa. Tämän lisäksi Eurooppaa koettelee syvä talous- ja työllisyyskriisi (ks. esim. Forss 1994, 14–19).

Voidaan arvella, että menossa oleva muutos ja epävarmuus ovat ongelmallisia myös Pohjoismaille, jotka ovat olleet vakaita demokratioita ja homo-geenisia yhteiskuntia. Niiden normi- ja asenneilmasto on myös ollut hyvin pysyvä. Lisäksi meneillään olevaan kehitykseen liittyy valtion lumovoiman vähentyminen koko Euroopassa ja markkinoihin perustuvien ratkaisujen yhä yleisempi hyväksyntä¹ (ks. esim. Eräsaari 1995, 167–169). Tätä myöhäismodernia kehitystä voidaan pitää ongelmallisena Pohjoismaille, joiden koko yhteiskuntaa ja sosiaaliturvaa on leimannut läpivaltiollistuminen.

Uusi tilanne näkyy myös yleisessä mielipiteessä, jolloin kysytään, mitä on edessäpäin ja mitä ”suuri tuntematon” Euroopan unioni merkitsee ihmisten elinoloille ja arkipäivälle. Usein pohditaan, kykenevätkö Pohjoismaat säilyttämään hyvinvointivaltionsa yhdentyvässä Euroopassa ja kiristyvässä taloudellisessa kilpailussa. Tällöin ajatellaan etupäässä hyvinvointivaltion tuottamia aineellisia etuja. Kuitenkin pohjoismainen hyvinvointivaltio on myös idea, jopa elämäntapa, kulttuuriin kuuluva kiinteä osa pohjoismaalaista identiteettiä ja kansankunnan muodostumista, sekä kansalaisten suhdetta toisiinsa (esim. Rokkan & Urwin 1983; Andersen 1986; Alestalo & Flora 1994). Erittäin tärkeä osa pohjoismaalaisuutta on kansalaisten yhteisvastuu ja huolenpito toisistaan. Materiaalisten seikkojen ohella voidaan kysyä, mitä on tapahtumassa tälle yhteisvastuun periaatteelle Pohjoismaiden yhentyessä Manner-Eurooppaan.

Hyvinvointivaltiota ei voida ymmärtää pelkästään sosiaalipoliittisten seurausten kautta. Ymmärtäminen edellyttää tietoa sosiaalipoliittisten seurausten syistä ja siitä, miten ”sosiaalipoliittiset kysymykset/ongelmat” välittyvät poliittisiksi ja yhteiskunnallisiksi kysymyksiksi ja lopulta valtiolliseksi sosiaalipoliitikaksi (Schmid 1995, 31; myös Lehtonen 1995). Tarvitaan tietoa hyvinvointivaltioiden muotoutumisesta ja niistä poliittisista prosesseista, jotka tuottavat sosiaalipoliittiset toimintajärjestelmät.

On tärkeää arvioida tilannetta myös muiden Euroopan maiden näkökulmasta. Tällöin voidaan tarkastella muissa Euroopan maissa tarjottuja mate-

¹ Kehitys on vastakkainen Walter Korven ja Gösta Esping-Andersenin ideoille dekommodifikaatiosta. Markkinat ovat vahvistuneet politiikan kustannuksella ja kansalaisten toimeentulo tulee selvemmin riippuvaiseksi heidän markkina-arvostaan (vrt. Arvidsson ym. 1994, 241–243; myös Asplund 1991).

riaalisia etuja. Tämän lisäksi on perustelua kysyä, minkätyyppisiin yhteisvastuun ja solidaarisuuden ideoihin näiden maiden sosiaaliturva perustuu ja miten ne eroavat pohjoismaisesta käsityksestä. Koskeeko yhteisvastuu koko kansaa vai vain työssä olevia, ketkä määritellään kansalaisiksi ja ketkä ulkopuolisiksi? Perustuuko oikeus sosiaaliseen turvaan vakuutusmaksujen maksamiseen vai kansalaisuuteen/maassa asumiseen?

Miten nämä käsitykset ovat syntyneet ja miten ne ovat muuttuneet ajan myötä? Toistavatko samat teemat itseään historian kuluessa? Ovatko käsitykset yhdenmukaistuneet eurooppalaisten yhteiskuntien samankaltaistuksessa? Mikä on valtion rooli sosiaaliturvassa, mikä taas perheen ja kansalaisyhteiskunnan rooli siinä? Tämänäköiset kysymykset ovat erittäin tärkeitä, jos lähdetään siitä, että tulevaisuudessa valtion rooli tulee vähentymään Pohjoismaissa. On tarpeen saada tietoa siitä, miten valtion, kansalaisyhteiskunnan ja perheen roolit on ratkaistu muiden maiden sosiaaliturvassa. Vielä on kysyttävä, kuinka mahdolliset kulttuurierot näissä rooleissa ovat säilyneet historian kuluessa. On ymmärrettävä Pohjoismaiden omintakeisuus ja kysyttävä, voidaanko tänne tuoda sosiaaliturvan malleja muista kulttuureista.

Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää tietoa muiden maiden kokemuksista sosiaaliturvan rakentamisesta, tietoa muiden maiden ja Pohjoismaiden välisistä yhtäläisyyksistä sekä maiden välisistä eroista sosiaalisissa, poliittisissa ja kulttuurisissa tekijöissä. Kuinka homogeenisiä tai heterogeenisiä maat ovat sosiaalisesti, poliittisesti ja kulttuurisesti? Miten nämä seikat ovat heijastuneet sosiaaliturvan rakentamiseen? Ovatko maiden sosiaaliturvaratkaisut puhtaasti omaleimaisia vai onko muiden maiden esimerkki vaikuttanut niihin?

Tämän problematiikan selvittämiseksi on välttämätöntä hankkia vertailevaa ja historiallista perspektiiviä Pohjoismaiden ja Manner-Euroopan maiden kehitykseen. On tutkittava vertailun avulla maiden sosiaaliturvan peruspiirteitä ja historiallisen analyysin avulla kulttuurisia ja laadullisia muutoksia sekä pyrittävä lisäämään ymmärrystä maiden ainutkertaisuudesta ja yhtäläisyyksistä. Onko tapahtumassa samankaltaistumista niin, että pienet Pohjoismaat lähestyisivät jonkin suuremman mannereurooppalaisen maan sosiaaliturvatyyppejä? Jos on näin, mikä on Euroopan unionin osuus tässä kehityksessä? Onko kysymys rakenteellisista muutoksista, jotka koskevat kaikkia teollistuneita länsimaita? Vai onko kyse pelkästään maiden sisäisen politiikan muutoksista?

Tutkimuksessa pyritään selvittämään valittujen Pohjoismaiden ja Manner-Euroopan maiden sosiaaliturvan muotoutumista sekä sen tämänhetkistä tilannetta. Tutkimuksen kohteena on sosiaaliturva yleisesti ja erityisesti eläketurva, sillä eläketurva on ainakin määrällisesti mitattuna keskeinen osa eurooppalaista hyvinvointivaltiota.

2 Vertailumaat ja työhypoteesit

Tutkimuksessa haetaan historiallis-vertailevalla tutkimusotteella vastauksia kysymyksiin, jotka koskevat hyvinvointivaltioiden ja eläkejärjestelmien periaatteiden perusteluita sekä niiden muutoksia. Tutkimuksessa vertaamme yhtä Pohjoismaata, Tanskaa, kahteen mannereurooppalaiseen maahan, Alankomaihin ja Ranskaan.

Tutkimuksessa pyritään enemmän tulkintaan ja vertailuun kuin historiallisten prosessien ykistyiskohtaisiin kuvauksiin. Tästä syystä tutkimuksessa käytetään pääosin sekundaarilähteitä, mm. kirjallisuutta ja aikakausjulkaisuja. Tämä on otettava huomioon, kun arvioidaan tutkimuksen johtopäätöksiä ja tulkintoja.

Tutkimus perustuu vertailuun kontrastien avulla (ks. Alestalo 1992, 24). Tutkimuksessa ei näin ollen verrata samanlaisia maita, esimerkiksi Pohjoismaita keskenään, vaan siinä verrataan kolmea erilaiseen hyvinvointivaltiotyyppiin kuuluvaa maata toisiinsa. On järkevää pyrkiä tulosten yleistettävyyteen, minkä takia tutkimuksessa kiinnitetään huomiota myös maiden yhteisiin piirteisiin. Maiden välisten erojen tutkiminen on kuitenkin perusteltua, koska eläkejärjestelmien samankaltaistumisteesi on tuotu esiin useissa tutkimuksissa viime aikoina (esim. Palme 1990; Øverbye 1994). Kontrastointi eli vastinpareilla vertailu voi myös peittää tärkeää informaatiota (Alvesson & Skoldberg 1994, 264). Monet yhteiskuntien ominaisuudet eivät ole dikotomisia vaan rinnakkaisia. Vertailuyhteiskunnat saattavat sisältää rinnakkaisia eri logiikoilla toimivia sosiaaliturvajärjestelmiä. Lisäksi järjestelmät voivat olla dialektisia sikäli, että ne sulkevat toisensa pois mutta samalla edellyttävät toisiaan (esim. van Gunsteren & Rein 1985).

Kolmella vertailumaalla on yhteisiä piirteitä, joita ovat mm. korkea taloudellinen kehitystaso, maiden kuuluminen Euroopan unioniin sekä korkeatasoinen hyvinvointivaltio. Maiden asema Euroopan unionissa on kuitenkin erilainen: Ranska ja Alankomaat ovat olleet unionin jäseninä alusta alkaen, ja Tanska liittyi vasta 1970-luvun alussa. Ranskan on katsottu yhdessä Saksan kanssa muodostavan Euroopan unionin pääakselin, ja Ranskan rooli Euroopan unionissa on siten vertailumaista merkittävän.

Lisäksi on todettu, että 1950-luvun jälkeen eurooppalaisissa yhteiskunnissa on havaittu selvää samankaltaistumista. Maiden väliset erot sosiaalisissa rakenteissa ovat hävinneet tai ainakin pienentyneet (Alestalo 1990).

Toisaalta erityisesti Tanskan ja muiden maiden välillä on merkittäviä historiallisia ja kulttuurisia eroja, jotka liittyvät uskontoon ja kieleen. Eroja on mahdollista selvittää Stein Rokkanin (1975) Eurooppaa koskevan ”käsitteellisen kartan” avulla. Pohjoismaissa yhdenmukainen valtiorakenne, uskonnollinen ja kielellinen homogeenisuus sekä feodalismien puuttuminen vaikuttivat mer-

kittävästi luokkarakenteeseen, erityisesti talonpoikaiston asemaan, ja hyvinvointivaltion muotoutumiseen. Pohjoismaiset yhteiskunnat perustuivat luokkaorganisoitumiseen, jossa uskonnolliset, kielelliset ja etniset jaot eivät merkinneet kovin paljon. Pohjoismaissa uskonto, luterilaisuus, kytkeytyi tiiviisti kansankunnan muotoutumiseen ja kansallisvaltion luomiseen (Korpi 1983, 27; Allardt 1991, 38), ts. kirkko ja kruunu yhdistivät niissä voimansa. Myös hyvinvointivaltion piirteet, tulonsiirtojen ja palveluiden kattavuus sekä valtiollisuus, tulivat heijastamaan kulttuurista standardoitumista ja homogeenisuutta sekä uskoa kansallisvaltiollisten ratkaisujen ”siunauksellisuuteen”.

Manner-Euroopassa uskonnollinen, kielellinen ja etninen yhdenmukaisuus on ollut vähäisempää. Valtion rinnalla kansalaisyhteiskunnan erilaisilla orgaaneilla, yrityksillä ja perheillä on ollut tärkeä merkitys hyvinvoinnin tuottamisessa. Katolisissa maissa kirkon rooli sosiaaliturvassa on merkittävä. Hyvinvointivaltion toteuttamistapa on heijastanut yhteiskuntien heterogeenisuutta ja fragmentoitumista Manner-Euroopassa (ks. Flora 1990; Alestalo & Flora 1994).

Eroja voidaan täsmentää kiinnittämällä huomiota kansalaisyhteiskunnan ja perheen rooleihin hyvinvoinnin tuottamisessa. Kansalaisyhteiskunnan käsite on tullut viime aikoina esiin hyvinvointivaltiota koskevassa keskustelussa (esim. Wuthnow 1991, 3–29; Kuhnle & Selle 1992, 1–33). Sillä on tällöin ymmärretty niitä instituutioita ja toimijoita, jotka ovat valtion ja markkinoiden ulkopuolella. Niiden ulkopuolella on perusteltua tehdä ero toisaalta kansalaisyhteiskunnan ja toisaalta perheen välillä (Abrahamson 1991; 237–239; Alestalo 1994, 5).

Modernin yhteiskunnan jakautuminen neljään perussektoriin, valtioon, markkinoihin, kansalaisyhteiskuntaan ja perheeseen, voidaan ottaa eräänlaiseksi peruskehikoksi, kun tulkitaan kehittynyttä hyvinvointivaltiota ja sen historiallista kehitystä. Kaikissa kehittyneissä läntisissä markkinatalousmaissa kaikki neljä sektoria ovat mukana tuottamassa hyvinvointia, mutta eri maissa eri sektoreiden merkitys on vaihdellut ja muotoutunut erilaiseksi historian kuluessa (Alestalo 1994, 5)².

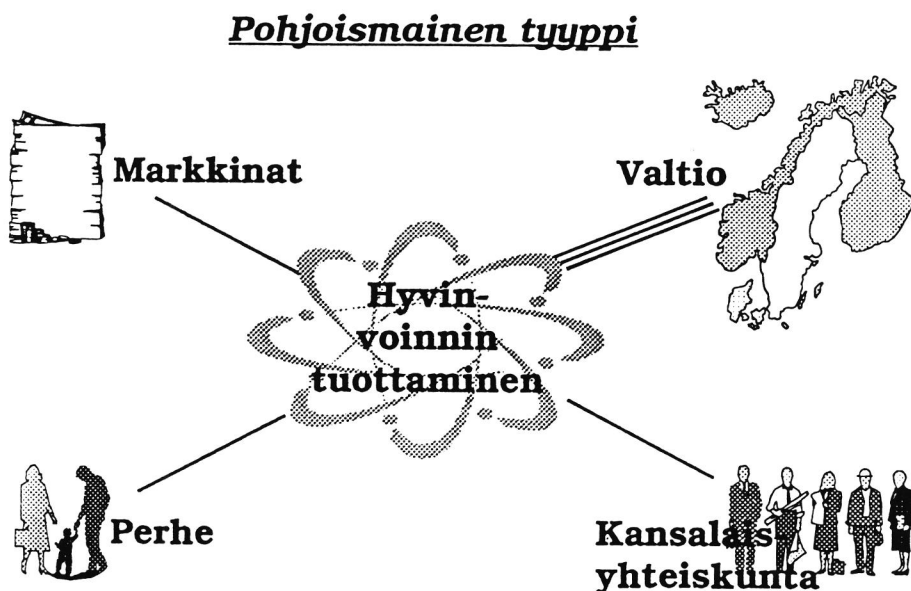
Peruskehikon avulla voidaan esittää tärkeimmät kehittyneissä markkinatalousmaissa esiintyvät hyvinvointivaltiomallit ja samalla tuoda esiin myös tutkimuksen kohteena olevien kolmen maan erot näiden sektoreiden painottamisessa. Vertailumaat sijoittuvat lähinnä kahteen tyyppiin: pohjoismaiseen ja mannereurooppalaiseen.

Pohjoismaiselle tyyppille on tunnusomaista valtiokeskeisyys (ks. kuvio 1) ja sosiaalisten oikeuksien ulottuminen koko väestöön. Valtio takaa maassa

² Arvidsson ym. (1994, 315–316) esittävät hieman samantyyppisen typologian. Myös siinä korostetaan eri instituutioiden osuutta sosiaaliturvassa. Tärkeimmät hyvinvointia luovat instituutiot ovat julkinen valta, työmarkkinasopimukset, yksityiset sopimukset ja kansalaisverkostot, esim. perhe ja kirkko.

asuvien sosiaalisen turvallisuuden. Hyvinvointipalvelut ovat korkeatasoisia, ja julkinen sektori vastaa pääosin niiden tuottamisesta. Kehittynyt, julkisen sektorin sosiaalipalvelujärjestelmä on malliin kuuluva piirre, joka erottaa sen mannermaisesta mallista. Pohjoismaisen tyypin ainutkertaisena piirteenä on pidetty myös keskiluokan mukaanottoa valtiollisiin sosiaalivakuutus- ja palvelujärjestelmiin (Baldwin 1990; Arvidsson ym. 1994, 318). Naisten työssäkäynti on Pohjoismaissa yleisempää kuin muissa kehittyneissä markkinatalousmaissa. Järjestelmään kuuluvat laajat tulonsiirrot ja tulonjaon tasoittamispyrkimykset, ja se rahoitetaan etupäässä verovaroin (Alestalo 1994, 6).

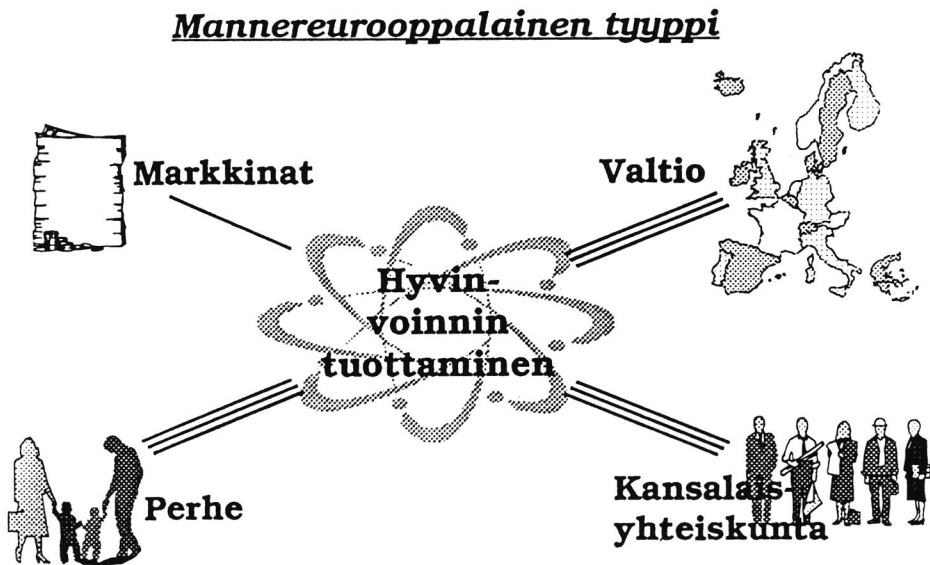
Kuvio 1. Hyvinvoinnin tuottajat pohjoismaisessa mallissa



Myös mannereurooppalaisessa tyypissä valtiolla on tärkeä merkitys hyvinvoinnin tuottamisessa. Lisäksi kansalaisyhteiskunnan ja perheen rooli on merkittävä. Olennaista tälle tyypille ovat hierarkkisesti määritellyt roolit ja aktiivinen yhteispeli valtion, kansalaisyhteiskunnan ja perheen välillä (Arvidsson ym. 1994, 320). Kansalaisyhteiskunnalla on historiallisesti keskeinen asema mannereurooppalaisen hyvinvointivaltion muotoutumisessa. Erilaisilla ammatillisilla korporatioilla on ollut tärkeä asema sosiaaliturvan rakentamisessa. Hierarkkisessa sosiaalipoliittisessa järjestelmässä ammattikunta on ollut ihanteellinen elin. Se on itse vastannut rahoituksestaan, mutta ylemmältä organisaatiolta on tullut välttämätön subsidiaarinen apu, rahoitusena ja palveluksena. Viimesijaisena apuna on ollut valtion tai kunnan organisoima sosiaaliturva tai palvelu.

Tällainen järjestelmä lähestyy katolisen kirkon sosiaalioppia, jolla onkin ollut vaikutusta monessa keskieurooppalaisessa maassa. Kirkko osallistuu edelleenkin lasten ja vanhusten hoitoon sekä peruskoulutukseen. Tässä mallissa sosiaalipolitiikka on ollut ryhmäkuntaista ja se on pyrkinyt enemmän statuserojen säilyttämiseen kuin köyhyyden poistamiseen. Subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti köyhyyden lievittäminen on ollut enemmän hyväntekeväisyysjärjestöjen kuin sosiaalivakuutuksen tehtävä. Suorat tulonsiirrot kotitalouksille ovat tärkeämpiä kuin julkiset palvelut. Naisten ansiotyö ei ole ollut kovin yleistä, ja lasten sekä vanhusten huolto on ollut perheen (kotiäitien) vastuulla (ks. kuvio 2; Alestalo 1994, 6–7; Julkunen 1994, 38).

Kuvio 2. Hyvinvoinnin tuottajat mannereurooppalaisessa mallissa



On korostettava, että mallit kuvaavat eri sektoreiden suhteellista painoa hyvinvoinnin tuottamisessa. Ne eivät kuvaa sosiaalipolitiikan laajuutta eivätkä toteutuneen hyvinvoinnin tasoa. Mallit painottavat enemmän instituutioiden, valtion, markkinoiden, kansalaisyhteiskunnan ja perheen välisiä suhteita kuin resurssien jakautumista eri yhteiskuntaluokkien välillä. Ne ovat malleja weberiläisen ideaalittyyppin tapaan, eivätkä ne sellaisenaan kuvaa minkään yksittäi-

sen maan yhteiskuntaa³. Mallien piirteet voivat olla vahvempia jossain yhteiskunnissa kuin toisissa, ja reaalisia yhteiskuntia voidaan verrata malleihin. Tällä tavoin sovellettuna voi sanoa, että vertailumaista Tanska sijoittuu selvästi lähimmäksi pohjoismaista tyyppiä. Ranska puolestaan sijoittuu ehkä lähimmäksi mannereurooppalaista mallia. Alankomaista on mahdollista löytää molempien mallien piirteitä: siellä on kattava kansanvakuutusjärjestelmä, mutta toisaalta kansalaisyhteiskunnalla ja perheellä on ollut ja on edelleen tärkeitä tehtäviä sosiaalisen turvallisuuden tuottamisessa.

Alankomaiden ja Ranskan välillä on eroja, jotka liittyvät maiden kokoon, maantieteelliseen asemaan, valtion keskittyneisyyden asteeseen ja uskontoon. Ranska on ehkä eteläeurooppalaisen ja keskieuropalaisen kulttuurin sekoitus, ja sen valtiolle on ollut leimallista voimakas keskittyminen. Uskonpuhdistuksen jälkeisessä valtion ja kirkon välisessä kiistassa Ranska on kuulunut katoliseen blokkiin yhdessä Italian, Espanjan, Belgian ja Itävallan kanssa (Korpi 1983, 26–27). On kiinnitetty huomiota myös siihen, että Ranskan modernisaatiossa on yhteisiä piirteitä anglosaksisten liberaalien maiden kanssa. Alemmat luokat integroitiin yhteiskuntaan myöntämällä heille poliittiset oikeudet eikä niinkään valtiollisen sosiaalipolitiikan avulla, kuten Saksassa ja osittain myös Pohjoismaissa tapahtui (Arvidsson ym. 1994, 128). Markkinat säilyttivät Ranskassa suuremman roolin kuin mannereurooppalaiseen tai pohjoismaiseen malliin kuuluu.

Alankomaat kuuluu selvemmin mannereurooppalaiseen traditioon, ja vähäinen keskittyneisyys on ollut tyypillistä Alankomaiden valtiolle. Se voidaan sijoittaa uskonnollisesti jakautuneiden maiden ryhmään yhdessä Saksan ja Sveitsin kanssa (Korpi 1983, 26–27). Niissä katolilaisuus ja protestanttisuus ovat tärkeimmät kirkkokunnat. Alankomaiden ja Ranskan puoluejärjestelmissä on ollut silmään pistävää puolueiden monilukisuus, Ranskassa jopa puoluelaitoksen hajanaisuus. Alankomaissa puoluejärjestelmän perusta on ollut uskonnollinen. Ranskassa puoluejärjestelmään ovat uskonnon ohella vaikuttaneet Pohjoismaiden tapaan myös sosioekonomiset tekijät (vrt. Korpi 1983, 35).

Erojen ohella on mahdollista löytää Alankomaista ja Tanskasta myös yhteisiä piirteitä. Molemmat maat ovat historiallisesti olleet kauppia- ja merenkulkijakansaa. Porvariston ja pikkuporvariston asema on ollut niissä vahva, ja niille on ollut tyypillistä suhteellisen liberaali yhteiskunnallinen normisto. Alankomaita ja Tanskaa voi monella tapaa pitää esimerkkeinä suvaitsevaisista, moniarvoisista yhteiskunnista. Erilaisuuden ja poikkeavuuden sietäminen on ollut kauppaa käyvien ja ulospäin suuntautuneiden yhteiskuntien elinehto (vrt.

³ Kysymys malleista on kuitenkin mutkikkaampi. Esimerkiksi käsite pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli on toiminut paitsi todellisuuden mallina myös mallina todellisuudelle. Suomessa on sosiaalipoliittisten uudistusten perusteluna usein esitetty Ruotsin "kansankotimallia". Näin Ruotsin hyvinvointivaltiomalli on ohjannut suomalaista todellisuutta. Kyse lienee siitä, että hyvinvointivaltiolla viitataan tilanteeseen, jota samalla tosiasiallisesti kuvataan ja normatiivisesti arvostetaan. Näin hyvinvointivaltiossa yhdistyvät arvo ja tosiasia (vrt. Eräsaari 1994, 96; Tamminen 1994, 144; Kosonen 1995, 13).

Wuori 1995, 81). Uskonnollisista eroista huolimatta pikkuporvariston eetos on auttanut liberaalin ja suvaitsevaisen ilmapiirin vakiintumista molemmissa maissa.

Tämän tarkastelun pohjalta voimme esittää joukon työhypoteeseja, jotka toimivat heuristisesti tutkimuksemme suuntaajina.

– Maiden sosiaaliturvajärjestelmiä on alun perin perusteltu erilaisista lähtökohdista. Alankomaissa kansalaisyhteiskunnalle on annettu tärkeä rooli sosiaaliturvassa. Myös Ranskassa kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä osuus sosiaaliturvassa, mutta valtiolla on tärkeämpi merkitys kuin Alankomaissa. Tanskassa valtion osuus sosiaaliturvassa on vertailumaista merkittävin. Valtion ja kansalaisyhteiskunnan erilaisista rooleista huolimatta Alankomaille ja Tanskalle on yhteistä moniarvoinen ja liberaali kulttuuri, jonka voidaan olettaa näkyvän sosiaaliturvan painottumisena vähimmäistoimeentulon turvaamiseen.

– Sosiaaliturvan perustelut ja sitä tuottavien instituutioiden roolit ovat ajan kuluessa samankaltaistuneet, mikä voi olla seurausta yhteiskuntien rakenteellisesta konvergenssista tai Euroopan unionin vaikutusta. Euroopan unionin vaikutukseen liittyen voimme olettaa, että sosiaaliturvajärjestelmät ovat samankaltaistuneet Ranskan mallin suuntaan. Toisaalta sosiaaliturvajärjestelmille on tyypillistä suuri pysyvyys. Nykypäivän politiikkavalintoja perustellaan käsittein, jotka ovat tuttuja sosiaaliturvan alusta lähtien.

– Uskonto on vaikuttanut ”sosiaalisena” ideologiana sosiaaliturvan muotoutumisen taustalla Alankomaissa ja Ranskassa. Ennakko-oletuksen mukaan sen vaikutus on ollut suurempi Alankomaissa kuin Ranskassa. Uskonnon vaikutus on heikentynyt molemmissa maissa viime vuosikymmenien aikana. Näiden yhteiskuntien sekularisoitumisella (entzauberung der Welt) on tärkeä merkitys sosiaaliturvan rationalisaatiolle, esim. sosiaalivakuutuksen kattavuuden laajentumiselle ja hallinnon keskittämislle jne.

– Luokan, erityisesti ”vapaan” talonpoikaiston, ideologia on vaikuttanut Tanskan sosiaaliturvan muotoutumisen taustalla. Tässä sosiaalisessa ideologiassa valtion ja yhteiskunnan välille on vedetty yhtäläisyysmerkit. Ideologian kantajaksi on myöhemmin tullut sosiaalidemokraattinen puolue, ja se on läpäissyt koko yhteiskunnan

3 Tutkimuksen käsitteistä

Eläkkeitä, kuten koko sosiaalivakuutusta, koskeva käsitteistö on kovin vaihtelevaa ja epä johdonmukaista (ks. Niemelä & Salminen 1995). Käsitteistöä kuitenkin tarvitaan eläkejärjestelmien vertailtavuuden parantamiseksi ja toisaalta niiden perusteluiden esiin saamiseksi, jotka ovat olleet politiikkavalintojen taustalla historian kuluessa eri maissa. Useat käsitykset eläkejärjestelmien samankaltaisuudesta tai erilaisuudesta voivat johtua eläkekäsitteistön epätarkkuudesta tai käsitteiden liiallisesta yleisyydestä. Toisaalta huomion kiinnittäminen eläkejärjestelmien lukuisiin yksityiskohtiin voi johtaa toteamukseen tarkasteltavan ilmiön liiasta kompleksisuudesta ja sen vertailun mahdottomuudesta.

Liiallinen huomion kiinnittäminen käsitteiden määrittelyyn ja niiden loogisuuteen voi johtaa harhaan. Käsitteet ovat aina sidoksissa historiaan ja kulttuuriin, jolloin pyrkimys universaaleihin käsittemäärittelyihin ei ole järkevää. Lisäksi eläkkeiden määrittely ja erottaminen muusta sosiaalivakuutuksesta on usein hankalaa. Tämän takia tutkimuksessa pyritään toimimaan vertailumaissa käytettyjen käsitteiden avulla.

Tutkimuksen tarkoitus ei ole pelkästään ilmiöiden ymmärtäminen niiden kulttuurikontekstissa vaan myös ilmiöiden vertailu toisiinsa: yhtäläisyyksien ja erojen tutkiminen. Viimeksi mainittuun tehtävään tarvitaan joitain konseptiä, jotka eivät karsisi liikaa historiallisia ja kulttuurisia eroja, mutta jotka eivät kuitenkaan olisi liian yleisiääkään (esimerkiksi ideaalityyppi pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli on kovin yleisluonteinen).

Yritämme ratkaista pulman niin, että hyvinvointivaltion ja eläketurvan sijasta käytämme termiä sosiaaliturva. Se on suppeampi käsite kuin hyvinvointivaltio mutta laajempi kuin eläketurva. Ajattelemme sosiaaliturvajärjestelmiä weberiläisittäin asetelmana tavoite-keino. Sosiaaliturva (social security) nähdään tällöin suppeasti aineellisena turvana tai varmuutena, joka pyritään saavuttamaan valituilla menetelmillä (vrt. Purola 1968, 15; Waris 1978, 161; Nieminen 1984, 111). Sosiaaliturvalle on ominaista kaksi tavoitetta: vähimmäistoimeentulon takaaminen ja saavutetun kulutustason säilyttäminen (Purola 1968, 3).

Sosiaalisen turvan saavuttamiseksi voidaan käyttää kolmenlaista keinoa/metelmää. Ne jaetaan sosiaalihuoltoon, sosiaaliavustukseen ja sosiaalivakuutukseen (Purola 1968; Waris 1978; Nieminen 1984, 112–113; Casimir 1989, 65–69; Stjernø 1995, 175) ja ne ymmärretään sanan varsinaisessa eli suppeimmassa merkityksessä. Sosiaalihuollon ja sosiaaliavustuksen välille ei tehdä mannereurooppalaisessa kontekstissa vastaavaa eroa kuin pohjoismaisessa käytössä. Sosiaalihuollolla voidaan kuitenkin tarkoittaa yksilöllistä avun antamista sen tarpeessa oleville sopeuttamalla annetun avun määrä ja laatu kulloinkin kysymyksessä olevan avun tarpeen

mukaan. Sosiaaliavustuksella tarkoitetaan kaavamaisempaa avun antamista, niin ettei tämän perusteena ole yksilöllinen tarveharkinta, vaan laissa yleisesti määritellyt avustuksen saantiehdot. Molemmille menetelmille on yhteistä se, että avustuksen saaminen ei edellytä vakuutusmaksun maksamista. Ne perustuvat **yhteisvastuun** ajatukseen, avustuksen vastikkeettomuuteen.

Sosiaalivakuutuksessa on pidetty olennaisena, erityisesti saksalaisessa ajattelussa, yksityisvakuutuksen tunnusmerkkien, ennen kaikkea vakuutusmaksujen ja vakuutus suorituksen välillä vallitsevaa ns. **ekvivalenssia** eli vastaavuuden toteutumista ainakin jossain määrin, usein analogiana suoritus vastaan suoritus (Stjernø 1995, 174–175). Sosiaalivakuutus on käsitteenä sekava, ja jossain kulttuureissa sosiaaliturvaa ja sosiaalivakuutusta käytetään synonyymeinä. Termin tarkoituksenmukaisuus on käynyt myös jossain määrin kyseenalaiseksi (Nieminen 1984, 113). Kyse on siitä, että sosiaalivakuutuksessa voidaan käyttää kaikkia kolmea ym. keinoa, huoltoa, avustusta ja vakuutusta, asetetun tavoitteen, aineellisen turvan, saavuttamiseksi (Casmir 1989, 68). Moderneimmat sosiaalivakuutustyytit, myös eläkejärjestelmät, sisältävät aina vakuutusperiaatteen ja avustusperiaatteen eriasteisia yhdistelmiä. Viime aikoina on nähtävissä vakuutusperiaatteen vahvistumista sosiaalivakuutuksessa, erityisesti Pohjoismaissa.

Kun puhutaan sosiaalivakuutuksesta Euroopassa on tärkeää erottaa vielä kansanvakuutus ja työväen vakuutus. Niille voidaan esittää erityyppisiä määrittelyjä, mutta tässä tutkimuksessa käytetään seuraavia määritelmiä.

Työväen vakuutus pyrkii tietyn, joko riskin todennäköisyyden tai toimeentuloturvan heikkouden puolesta muista eroavan väestöryhmän toimeentulon jatkuvuuden takaamiseen soveltaen vakuutusperiaatteita melko tiukasti (vrt. Aurela 1980, 6390–6391)

Kansanvakuutus pyrkii koko väestön vähimmäistoimeentulon turvaamiseen, jolloin rahoitus toteutetaan ainakin osaksi veroluoteisina maksuina tai yleisistä veroista (vrt. Aurela 1980, 6390–6391; Jokelainen 1992, 12).

4 Sosiaaliturvan muotoutuminen Alankomaissa, Ranskassa ja Tanskassa

Tässä luvussa tutkitaan sosiaaliturvan historiallista muotoutumista Alankomaissa, Ranskassa ja Tanskassa. Tutkimusajanjakso jakautuu viiteen kauteen, joissa pyritään saamaan esiin kauden kokonaiskuva vertailumaisissa. Lisäksi selvitetään niitä kehityspiirteitä, jotka ovat maille yhteisiä ja erilaisia. Ensimmäisessä alaluvussa tarkastellaan sosiaaliturvajärjestelmän syntymistä vertailumaissa. Toisessa alaluvussa tutkitaan sosiaaliturvaan tehtyjä muutoksia maailmansotien välisenä aikana, ja kolmannessa alaluvussa analysoidaan jälleenrakennuskauden (1945–1955) sosiaaliturvaa vertailumaissa. Neljännessä alaluvussa käsitellään sosiaaliturvan kultaisia vuosikymmeniä (1955–1975), jolloin talous kasvoi ja sosiaaliturvaa parannettiin ahkerasti. Viimeisessä eli viidennessä alaluvussa tutkitaan miten Alankomaiden, Ranskan ja Tanskan sosiaaliturvajärjestelmiä on sopeutettu hidastuneeseen talouskasvuun ja muuttuneeseen ulkoiseen ja sisäiseen ympäristöön.

4.1 Sosiaaliturvan alkuvaiheet ennen I maailmansotaa

Alankomaat

Alankomaat yhdistyi kuningaskunnaksi vuonna 1815. Maan teollistumisen on katsottu alkaneen 1870-luvun alusta lähtien, mutta teollistuneeksi maaksi se kehittyi vasta toisen maailmansodan jälkeen. Tämän takia myös sosiaaliturvan kehityskausi on ollut pitkä (ks. Jokelainen 1992, 38). Suhteellisen hitaasta teollistumisesta huolimatta Alankomaat oli 1870-luvulla yksi Euroopan rikkaimpia maita, jonka vauraus perustui kauppaan ja siirtomaihin.

Tärkeä piirre Alankomaissa on ollut sen väestön jakautuminen erilaisiin yhteiskuntaryhmiin tai pilareihin. Termi pilarisoituminen (*verzuiling*) viittaa yhteiskunnan jakautumiseen sektoreihin, jotka erottuvat toisistaan ideologisin ja uskonnollisin perustein. Ideologia on ollut tärkeä osa ryhmien itsemäärittelyä, ja se on tehnyt myös selvärajaisen jaon Alankomaissa eri yhteiskuntaryhmien välille. Tärkeimmät ideologisesti erottuvat ryhmät ovat olleet katolinen, protestanttinen ja sekulaari pilari (van Kersbergen & Becker 1988, 482–483; Cox 1993, 48). Ryhmät ovat huolehtineet jäsenistään ”kohdusta hautaan”, eikä kosketuskohtia muiden ryhmien elämäntapaan ole juuri ollut. Jokainen kolmesta pilarista on kehittänyt oman elämäntapansa, koululaitoksensa, järjestönsä jne. (ks. Therborn 1989, 201–202). Myös Alankomaiden alkuaikojen vapaaehtoiset sosiaaliturvajärjestelmät perustuivat tälle jaolle. Sosiaaliturvan perusta oli pilarisaatiossa.

Viime vuosisadan puolella käyty kiista kouluista on jättänyt selvät jälkensä

alankomaalaiseen politiikkaan, ja se toimi eräänä keskeisenä perustana koko pilarisoitumisen syntyemiselle. Kiistassa kalvinistit ja katolilaiset puolustivat yhdessä tunnustuksellista, valtion tukemaa koululaitosta. Tämä rintama vaikutti olennaisesti kristillisen pilarin syntymiseen (Therborn 1989, 204).

Vuosien 1870 ja 1920 välisenä aikana Alankomaissa käytiin keskustelua sosiaalipolitiikan perusratkaisuista ja ideologiasta. Vuonna 1901 toteutui Alankomaiden ensimmäinen sosiaalivakuutusjärjestelmä, joka perustui työväenvakuutustraditioon Saksan esimerkin mukaan. Laissa hahmoteltiin myös sosiaalivakuutuksen hallinto, johon kuului valtion perustama Kansanvakuutuspankki (myöhemmin Sosiaalivakuutuspankki), ja sen rinnalla toimivat työneuvostot sekä vakuutusneuvostot. Neuvostojen hallintoelimet koostuivat työnantajien ja vakuutettujen edustajista (Cox 1993, 76–77).

Vuosien 1870 ja 1920 välisellä ajanjaksolla erottuu kolme yhteiskunnallista ryhmittymää/pilaria. Ajanjakso muodostuu näiden pilarien muotoutumisesta ja niiden keskinäisten suhteiden selvittelystä. Samalla oli kysymys valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen suhteen määrittelystä sosiaaliturvassa.

Konservatiivinen ryhmittymä, joka toisin kuin Saksassa, pyrki minimoimaan valtion tehtävät. Avainkäsite oli valtion ”puuttumattomuus”. Konservatiivit menettivät merkitystään 1900-luvulle tultaessa.

Kristillinen pilari muodostui katolisista ja kalvinistisista ryhmistä. Valtion ja kansalaisyhteiskunnan väliset suhteet määriteltiin kahden termin kautta: suvereenisuus (omassa piirissä) ja subsidiariteetti. Sosiaalipolitiikka nähtiin hierarkkisesti. Sosiaalivakuutus oli työmarkkinajärjestöjen vastuulla, ja valtion rooli oli vasta viimesijaisen turvan antaminen. Sosiaalihuolto taas kuului keskeisesti kirkon ja vapaaehtoistyön piiriin.

Sekulaarissa pilarissa sosiaalipolitiikka kuului selvästi valtion tehtäviin. Ryhmittymä koostui edistysmielisistä liberaaleista ja sosiaalidemokraateista.

Konservatiivit menettivät asemiaan vuosisadan vaihteen jälkeen, ja uskonnollisen ja sekulaarin pilarien välillä vallitsi kuollut tilanne aina vuoteen 1918 asti. Uskonnollisten ryhmien tavoitteiden, suvereenisuuden ja subsidiariteetin, toteuttaminen sosiaalivakuutuksessa ei edennyt ennen 1920-lukua (Roebroek 1993, 242–243).

Ranska

Ranskan politiikalle on yleensä ollut ominaista voimakas hallinnollinen sentralismi. Se juontaa juurensa suuren vallankumouksen ja Napoleonin

ajoilta. Tästä on joskus myös päätelty, että valtion rooli olisi Ranskassa erityisen merkittävä, mikä ei kuitenkaan välttämättä pidä paikkaansa. Esimerkiksi sosiaaliturvan alalla valtion valtaa vastassa on voimakas korporativistinen⁴ perinne. Samaan suuntaan vaikuttaa eräänlainen valtiota kohtaan tunnettu epäluuloisuus. Ranska on kehittynyt eurooppalaiseksi hyvinvointivaltioksi, mutta ranskalaiset eivät ole itsestään selvästi pitäneet valtiota sosiaalipoliittisen vastuun kantajana, niin kuin Pohjoismaat (Rosanvall 1993, 21–24).

Tämän tutkimuksen erityisenä kohteena on eläkejärjestelmä. Ranskan osalta asiaa täytyy kuitenkin tarkastella hiukan väljemmin. Siellä on perinteisesti puhuttu vain sosiaalivakuutuksesta, joka kattaa vanhuuden ja työkyvyttömyyden lisäksi muutkin sosiaaliset riskit.

Ranskan kielessä sanoja "sosiaaliturva" ja "sosiaalivakuutus" käytetään toistensa synonyymeina. Tämä on sikäli johdonmukaista, että sosiaaliturva on aina pyritty järjestämään vakuutusperiaatteella ja verorahoitusta välttämällä (esim. Ewald 1995).

Kolmas erityispiirre Ranskan sosiaaliturvassa on sen kehittymättömyys Englantiin ja Saksaan verrattuna, mikä johtuu osittain juuri mainituista syistä. Katolinen kirkko on omalta osaltaan tuonut Ranskan sosiaalipoliittikkaan eteläeurooppalaisen piirteen, jossa korostetaan perheen ja omaisten ensisijaista velvollisuutta turvan tuottajina. Kirkon vaikutusta arvioitaessa on kuitenkin oltava varovainen. Katolisten piirien suhtautuminen valtiolliseen sosiaalipoliittikkaan oli toiseen maailmansotaan asti varauksellista, sen jälkeen taas pikemminkin myönteistä. Häilyvyys liittyy valtion ja kirkon jännitteeseen, ajoittain suorastaan vihamieliseen suhteeseen (Gueslin 1992, 102–106).

Käytännöllisesti katsoen koko 1800-luvun ajan valtio noudatti klassisen liberalismin periaatteita eikä puuttunut talouselämään. Köyhäinhoito jäi lähes kokonaan kuntien, kirkon ja yksityisen hyväntekeväisyyden varaan.

Julkisten menojen tarkastelu 1800-luvulla pakottaa myös hiukan nyansoimaan kuvaa keskitetystä valtiosta. Koko viime vuosisadan ajan kunnat ja departementit hoitivat monia tehtäviä, jotka vasta 1900-luvulla siirrettiin suoraan valtion vastuulle. On laskettu, että 1800-luvun ensimmäisellä puoliskolla noin 10 % sosiaalivastuksista tuli valtionbudjetista. Sairaalat ja hyväntekeväisyyslaitokset toimivat yksityisen rahoituksen varassa ja usein kirkon ylläpitäminä. Kuitenkin myös paikallishallinnon yksiköt maksoivat hyvin

⁴ Tässä tutkimuksessa käytetään termiä "korporativismi" pitkässä kirjoitusasussa. Tutkimuksessa tehdään näin ollen käsitteellinen ero termien korporatismi ja korporativismi välillä, vaikka monet tutkijat käyttävät niitä synonyymeina. Korporatismilla voidaan ymmärtää julkisen vallan ja suurten liikeyritysten intressien yhteennivoutumista. Korporativismilla tarkoitetaan sen sijaan valtiovallan tietoista pyrkimystä ammattikunta- ja ammattiyhdistysperusteiseen yhteiskuntaan (vrt. Heiskanen 1977, 233; Niemelä 1985, 10).

suuren osan menoista. Vielä ensimmäisen maailmansodan kynnyksellä kunnat ja departementit kattoivat 30 % kaikista julkisista menoista (Gueslin 1992, 13).

Toisen tasavallan perustuslaissa vuonna 1848 valtio velvoitettiin, tosin melko pyöreän sanakääntein, avustamaan puutteenalaisia kansalaisia joko järjestämällä heille työtä tai antamalla heille avustusta, ellei heidän perheensä pystynyt huolehtimaan heistä. Tässä yhteydessä kansalliskokouksessa käytiin ensimmäisen kerran laajaa periaatteellista keskustelua oikeudesta sosiaaliturvaan. Perustuslain säännös merkitsi kaikessa vaatimattomuudessaankin särkeä jyrkän liberalistiseen doktriiniin.

Kolmas tasavalta perustettiin toisen keisarikunnan kukistuttua Ranskan-Saksan sodassa vuonna 1870. Sen perustuslaki tuli voimaan vuonna 1875. Kolmannen tasavallan kaksi ensimmäistä vuosikymmentä olivat taloudellisen pysähtyneisyyden aikaa. Nousukausi alkoi vuonna 1895, ja se jatkui ensimmäiseen maailmansotaan asti (Prost 1979, 14–15).

Radikaalit (vuodesta 1901 lähtien Radikaalisosialistinen puolue) olivat poliittisesti valta-asemassa vuosisadanvaihteen molemmiin puoliin. Vuodesta 1902 vuoteen 1914 radikaalipuolueella oli hallussaan noin 250 paikkaa edustajainhuoneessa, jonka kokonaispaikkaluku oli 590 (Touchard 1981, 42–43).

Radikaalisosialistinen puolue oli ideologisesti melko heterogeeninen yhteensiihtymä, jonka kannattajien ydinjoukko koostui keskiluokasta, pienyrittäjistä ja maanviljelijöistä. Sen käytännöllisenä tavoitteena oli pitää hallitusvalta omisssa käsissään ja säilyttää tasavaltalainen hallitusmuoto. Se piti itseään vasemmistopuolueena, mutta se ei kuitenkaan halunnut jakaa valtaa sosialistien kanssa vaan valitsi hallituskumppaninsa mieluummin keskustasta (Defrasne 1972, 74; Touchard 1981, 43).

Radikaalipuolueen sisällä vaikutti voimakas solidarismin nimellä tunnettu liike, jonka tavoitteena oli taloudellisen eriarvoisuuden lieventäminen. Solidaristit, erityisesti Léon Bourgeois, muotoilivat ranskalaisen version hyvinvointivaltion esiaasteesta, jossa vähäosaisten asemaa oli tarkoitus kohentaa progressiivisen tuloveron, sosiaalisten tulonsiirtojen ja osuustoiminnan avulla (Baldwin 1990, 34–35).

Vuosisadanvaihteessa sosiaalilainsäädäntö oli Ranskassa vielä kehittymätöntä verrattuna Englantiin ja Saksaan. Ensimmäinen varsinainen sosiaaliturvalaki oli laki työtaturmista vuodelta 1898 (Rosanvallon 1992, 151).

1800-luvun jälkipuoliskolla alettiin entistä paremmin ymmärtää tarttuvien tautien ja muiden kansanterveydellisten riskien alkuperää. Valtio alkoi myös

kantaa huolta hidastuvasta väestönkasvusta. Tällöin syntyi käsitys, että kaikenlaiset kansanterveyteen ja terveelliseen elinympristöön liittyvät kysymykset kuuluivat julkisen vallan tehtäviin. Tästä vaiheesta ovat jotkut tutkijat myöhemmin alkaneet käyttää nimitystä "hygienistinen valtio" (Gueslin 1992, 98-99; Rosanvallon 1993, 132-133).

Vuonna 1850 säädettiin laki asuntojen terveellisyydestä. Laki kansanterveydestä tuli voimaan vuonna 1902, ja terveysministeriö perustettiin vuonna 1920.

Hygienistinen valtio harjoitti siis valtiollista sosiaalipoliittikkaa, mutta sillä ei ollut hyvinvointitavoitteita. Sen tarkoituksena oli säädellä valtion ja yhteiskunnan suhteita terveyspolitiikan avulla. Se ei niinkään pyrkinyt suojelemaan yksilöä vaan luomaan solidaarisuutta (Rosanvallon 1992, 20-22).

Tanska

Maata omistavan vapaan talonpojan yleisin vanhuudenturva Pohjoismaissa oli syytinki. Tanskan vanhoissa maanlaeissa jo 1200-luvulta on mainintoja, miten maata omistavan talonpojan vanhuudenturva oli järjestettävä. Syytinkijärjestelmä perustui talonpoikaiston keskuudessa perhe-ideologiaan, ja se ulottui vain talonpoikaistalouden yksittäisiin jäseniin. Syytinkijärjestelmän yhtenä tarkoituksena on katsottu olleen estää yksilöllisyyteen perustuvan taloudellisen ajattelun leviäminen perhe-elämään. Kuitenkin syytinkijärjestelmä oli vain maata omistavan väestön vanhuudenturva, ja tilattomien sekä maa- ja kaupunkityöväestön ainut vanhuudenturva oli kunnallinen köyhäinhoito (Gaunt 1983, 138-165.)

Markkinatalouden leviäminen, teollistuminen ja nopea elinkeinorakenteen muutos aiheuttivat Tanskassa sen, että maatalousyhteiskunnan sosiaalinen turvajärjestelmä ei ollut enää toimiva. (Petersen 1990, 73-75; Møller 1992, 26-30.) Sosiaaliset kysymykset alkoivat saada työväenkysymyksen luonteen, ja apukassojen määrä yli kymmenkertaistui 1800-luvun lopulla. Kuitenkin apukassatoiminnan puutteet, ulottuvuuden rajoittuneisuus, avun riittämättömyys ja väärinkäytökset, lisäsivät vaatimuksia valtiollisen sosiaalivakuutuksen aikaan saamiseksi. Kassatoiminta ja syytinkijärjestelmä loivat ne periaatteet, joiden varaan Tanskan sosiaalivakuutus toteutettiin. Syytinkijärjestelmästä peräisin oleva yhteisvastuun ja huolenpidon periaate, joka perustui pohjoismaiseen vapaan talonpojan perhe-ideologiaan, on heijastunut tanskalaiseen sosiaalivakuutukseen. Tanskassa on edetty syytingistä suoraan kansanvakuutukseen, kun taas Alankomaissa ja Ranskassa kehitettiin kilta- ja apukassapohjaista työväenvakuutusta.

Tanskan sosiaalivakuutuksen perusta luotiin 1800-luvun kahdella viimeisellä vuosikymmenellä ns. agraariporvarien yhteistyön kaudella. Maatalouden syvä talouskriisi 1870- ja 1880-luvuilla ja Saksan sosiaali-vakuutuslait antoivat sysäyksen sosiaalivakuutuksen synnylle. (Petersen 1990, 73-78; Møller 1992, 85-88.)

Hallituspuolueet, tilanomistajiin tukeutuva højre ja talonpoikiin tukeutuva venstre, pääsivät 1891 kompromissiin sosiaalireformista, joka sisälsi pakollisen vanhuuseläkelain toteuttamisen vuonna 1891 sekä sairauskassalain uudistamisen 1892. Højre korosti itseavun periaatetta sosiaalisen turvan kehittämisessä, ja sen mielestä eläke- ja sairausturva olisi rakennettava vakuutusperiaatteelle, kun taas venstren mukaan eläke- ja sairausturvan olisi pohjaututtava huoltoperiaatteelle.

Sosiaalireformi oli hallituspuolueiden kompromissi: vanhuusvakuutus rakentui huoltoperiaatteelle ja sairauskassauudistus vakuutusperiaatteelle. Vanhuuseläke määräytyi yksilöllisen tarveharkinnan mukaan, ja etuudet maksettiin verotuksella kootuista kuntien ja valtion varoista. Sairausvakuutus rakentui vakuutusperiaatteelle, ja sen rahoituksesta vastasivat vakuutetut ja työnantajat. (Sørensen 1977, 7-12; Kuhnle 1978, 15-20; Møller 1981, 50-52; Johansen 1986, 296-297; Nordberg-Sjøstedt 1987, 183-185; Salminen 1993, 169-170.)

Tämän ns. Estrupin sosiaalireformin tavoitteena oli parantaa maaseudun oloja talouskriisin aikana kiinnittämällä työvoimaa maaseudulle niin, että esitetäisiin maaseutuväestön muutto kaupunkiin ja ulkomaille. Lisäksi tavoitteena oli rajoittaa maataloustyöväestön ammatillista ja poliittista järjestäytymistä ja näin osaltaan hidastaa sosialismin leviämistä. Sosiaalireformin tavoitteena oli taata maataloustutotannossa tarvittava työvoima. Sosiaaliturva ja sen rahoitus oli sopeutettu maataloustuotteiden vientitujen turvaamiseen. (Petersen 1990, 70-71; Møller 1992, 111-115.)

Vanhuus- ja sairausvakuutuslain uudistukset pohjautuivat tanskalaiseen liberalistiseen perinteeseen, jonka luokkapohjana ei ollut kaupunkien porvaristo vaan talonpoikaisväestö. Talonpoikaisväestön traditio perustui vapaaehtoisuuteen, valtion rajoitettuun vastuuseen sekä itseavun periaatteeseen. Kuitenkin liberalistisia periaatteita lievensi venstren puoluideologia, joka korosti humanistisia arvoja ja valtion suhteellisen aktiivista roolia sosiaalipoliitikassa (Johansen 1986, 289-299; Baldwin 1990, 65-69; Petersen 1990, 70-71). Venstrestä erosi 1900-luvun alussa sosiaaliberaalimpi ryhmittymä, joka muodosti oman puolueensa.

Yhteenveto

Vertailumaissa sosiaaliturvan perustaan vaikuttivat idiografiset tekijät. Tanskassa maatalouden tärkeä osuus tuotantorakenteessa ja agraaristen puolueiden ja kansanliikkeiden vaikutus oli silmäänpestävä uudistuksissa. Lisäksi on otettava huomioon, että myös vapaaehtoisella kassaliikkeellä oli merkitystä. Ranskassa radikaalisosialistit, jotka nojasivat keskiluokkaan, vaikuttivat ainakin hegemonisella tasolla sosiaalivakuutuksen syntyyn. He muotoilivat hahmotelman hyvinvointivaltion esiasteesta, jossa sosiaalipolitiikkaa toteutettaisiin ylhäältäpäin, valtion toimesta. Valtion tehtävänä nähtiin solidaarisuuden luominen yksilön ja yhteiskunnan välille. Alankomaissa uskontoon perustuva pilarisoituminen määritteli sosiaaliturvan muodon, ja sosiaaliturvaan tuli tunnustuksellisia piirteitä. Myös korporativismin ja sosiaaliturvan symbioosi oli vahva alusta lähtien.

Maat erosivat myös niiden keinojen osalta, joilla sosiaaliturvaa toteutettiin. Alankomaat ja Ranska lähtivät liikkeelle työväenvakuutustraditiosta, ja sosiaaliturvaa toteutettiin niissä vakuutusmenetelmällä. Alankomaissa työväenvakuutuksen perustana olivat uskonnolliset pilarit, ja Ranskassa kiltä- ja apukassajärjestelmä loi perustan työväenvakuutukselle. Myös paikallishallinnolla, kunnilla ja departementteilla, ja katolisella kirkolla oli merkittäviä tehtäviä, erityisesti sosiaaliavustuksessa Ranskassa.

Tanskassa siirryttiin syytingeistä suoraan kansanvakuutukseen, jossa aineellista turvallisuutta tavoiteltiin huoltomenetelmällä ja verorahoituksella. Syytinkijärjestelmän yhteisvastuu siirrettiin valtiolliseen sosiaalivakuutukseen. Talonpoikaiston ideologiaa ajavilla kansanliikkeillä oli keskeinen merkitys tässä muutoksessa.

Maiden sosiaaliturvan liikkeelle lähdön erot tulevat esiin sosiaaliturvan kattavuudessa. Työväenvakuutusmaissa, Alankomaissa ja Ranskassa, järjestelmät kattoivat tietyn osan palkkatyöläisiä, kun taas Tanskassa järjestelmä kattoi jo alusta lähtien koko väestön. Tärkeä ero oli myös hallinnollinen ratkaisu, työväenvakuutusta hoitivat useat itsenäiset sosiaaliturvakassat, kun kansanvakuutus voitiin toteuttaa olemassa olevan kuntaorganisaation avulla. Tanskalainen kuntiin hajautettu organisaatio ennakoiki mielenkiintoisella tavalla sitä asemaa, jonka kunta tuli saamaan sosiaalipalveluverkon kehittämisessä 1970-luvulla Pohjoismaissa.

4.2 Sosiaaliturva maailmansotien välisenä aikana

Alankomaat

Ensimmäisen maailmansodan jälkeen kristillinen pilari vakiinnutti asemansa Alankomaissa sekä työmarkkina- että poliittisessa järjestelmässä. Kristillinen

pilari määrittä valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen suhteen, mikä näkyi erityisesti sosiaalipolitiikassa. Sosiaalivakuutusuudistukset eläkkeiden ja sairauden osalta perustuivat suureksi osaksi kristillisen pilarin ideologiaan, erityisesti kalvinististen ryhmien ajatukset näkyivät (Roebroek 1993, 243). Subsidiariteetti ja suvereenisuus olivat keskeiset organisatoriset ideat ja vakuutusperiaate tärkeä sosiaalivakuutuksen menetelmä. Työnantajien ja työntekijöiden korporaatioiden edustukset sosiaalivakuutusten hallinnossa olivat olennainen osa suvereenisuusperiaatetta.

Sotien välisenä aikana tehdyt sosiaalivakuutuksen uudistamiset heijastivat myös kiistaa kristillisten ryhmien ja liberaalien välillä. Edistysmieliset liberaalit halusivat laajaa valtion osallistumista, kun taas kristilliset puolueet pyrkivät rajoittamaan valtion roolia. Lopputulos oli jonkinasteinen kompromissi. Uudistukset perustuivat lakiin, mutta niitä toimeenpantiin ja hallinnoitiin yksityisoikeudellisten, usein korporativististen, elimien kautta (Cox 1993, 94–95).

Vuoden 1901 sosiaalivakuutusuudistusta seurasi eläketurvassa pysähtynyt tilanne, jossa kiisteltiin eläketurvan pakollisuudesta sekä eläkkeiden kattavuudesta (Cox 1993, 90). Vuonna 1913 Alankomaiden parlamentti hyväksyi konservatiivisen hallituksen esityksestä huoltoperiaatteella toimivan vanhuuseläkkeen. Vuonna 1919 aloitti toimintansa vakuutusperiaatteelle rakentuva työkyvyttömyyseläkejärjestelmä (Invaliditeitswet). Järjestelmän etuudet olivat suoraan verrannollisia maksettuihin vakuutusmaksuihin ja eläkeikä oli asetettu 70 ikävuoteen (Aquina 1988, 1). Molempiin järjestelmiin liittyminen ei ollut pakollista, vaan se perustui vapaaehtoisuuteen. Lisäksi molemmat lait koskivat pelkästään palkansaaajia, vaikka itsenäiset yrittäjät muodostivat tuolloin merkittävän osan ammatissa toimivista. Tässä mielessä lait toteuttivat subsidiariteetti-ideaa, jonka mukaan sosiaalipolitiikan toteuttaminen oli ensisijaisesti työmarkkinoiden järjestöjen käsissä.

Koska yrittäjät jäivät eläketurvan ulkopuolelle, sekulaarin pilarin edustajat vaativat erillisen yrittäjien eläkejärjestelmän säätämistä. Eläkejärjestelmä toteutettiin vuonna 1919: kyse oli valtion takaamasta järjestelmästä, johon osallistuminen perustui yrittäjien vapaaehtoisuuteen. Pakollisuuden ideaa vastustivat kristillisten puolueiden edustajat, koska ne eivät katsoneet sen soveltuvan vakuutusperiaatteeseen. Eläkejärjestelmä epäonnistui kuitenkin tavoitteessaan, koska yrittäjät eivät yksinkertaisesti pystyneet hyödyntämään sitä. Tämä ilmeni entistä selvemmin 1930-luvun lopulla, kun tutkittiin vapaaehtoisten eläkkeiden yleisyyttä yrittäjien keskuudessa (Cox 1993, 90–95).

Eläkejärjestelmän kuten koko sosiaalivakuutuksen kehittymiseen liittyi sitkeä kiista valtion osuudesta sosiaalivakuutuksen hallintoon. Edistysmieliset liberaalit ajoivat valtiollista sosiaalivakuutusta, mutta kristillisen pilarin edustajat eivät hyväksyneet sitä. Tuloksena oli kompromissi, jossa sosiaalivakuutuksen

hallinto oli työmarkkinajärjestöillä, mutta se oli valtion valvonnassa. Ratkaisu oli omalaatuinen sekoitus valtion ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyötä. Alankomaiden sosiaalivakuutuksen hallinto erosi näin Saksan ja Ranskan sosiaalivakuutuksen valtiollisesta hallinnoista, jotka olivat valtion hallussa. Alankomaissa kristillisten puolueiden ja etujärjestöjen tahdosta sosiaalivakuutuksen hallinto jäi kansalaisyhteiskunnassa hoidettavaksi, joten Bismarckin idea muotoiltiin Alankomaiden olosuhteisiin (vrt. Cox 1993, 84–85). Sosiaalipolitiikan perustelu oli sama, työväestön sitominen vallitsevaan yhteiskuntajärjestykseen, mutta toteuttamistapa erilainen.

Kiista sosiaalivakuutuksen hallinnosta oli myös tärkeä syy koko sosiaalivakuutuksen viivästymiseen Alankomaissa. Esimerkiksi sairausvakuutus hyväksyttiin vuonna 1913, mutta hallinnollisen kiistan takia toteutettiin vasta 1930. Myös eläkkeistä voidaan todeta, että todellisten eläkkeiden historia alkaa Alankomaissa vasta toisen maailmansodan jälkeen. Vuosien 1913 ja 1919 eläkejärjestelmät olivat etuuksien tasoltaan matalia ja kattavuudeltaan rajoittuneita (Therborn 1989, 208; Jokelainen 1992, 40; Ploug & Kvist 1994 b, 196–197).

Lisäksi sosiaalivakuutuksen viivästymiseen vaikuttivat rahoitustavan erimielisyydet. Kristillinen pilari oli vakuutusperiaatteen kannalla, eikä se voinut hyväksyä yleisten verojen käyttöä sosiaalivakuutuksen rahoitukseen. Sekulaari pilari sen sijaan tuki yleisten verojen käyttöä sosiaalietuuksien rahoittamiseen.

Kristillisen pilarin hegemoninen asema vakiintui sotien välisenä aikana ja sosiaaliturvan omaleimaiset piirteet muotoutuivat:

- 1) Sosiaaliturva perustui keskeisesti tulonsiirtoihin. Se koostui palkansaaajien sosiaalivakuutuksesta ja sosiaalihuollosta. Valtion rooli rajoittui subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti lähinnä viimesijaisen toimeentulon turvaamiseen.
- 2) Työmarkkinajärjestöt saivat määräävän aseman sosiaalivakuutuksen hallinnossa ja valvonnassa.

Alankomaista muotoutui kristillinen hyvinvointivaltio, jossa valtion puuttamattomuus työmarkkinasuhteisiin ja huoli viimesijaisesta toimeentulosta kävivät käsi kädessä. Malli yhdisti siis suvereenisuuden ja subsidiariteetin (vrt. Roebroek 1993, 243). Alankomaalaiseen sosiaaliturvaan liittyy vertailevasta perspektiivistä katsoen mielenkiintoinen käytäntö, joka säädettiin 1920-luvulla ja on voimassa vielä nykyäänkin. Käytäntö heijastaa uskonnon keskeistä merkitystä alankomaalaisessa hyvinvointivaltiossa, ja se erottaa Alankomaat selvästi Ranskasta ja Tanskasta. Lain mukaan henkilö voi jäädä Alankomaissa pakollisen sosiaalivakuutuksen ulkopuolelle uskonnollisen vakaumuksen perusteella. Tällaisen henkilön ei tarvitse maksaa lainkaan sosiaalivakuutusmaksuja, mutta hänelle määrätään korotettu tulovero (Pieters 1993, 189–190; Plough & Kvist 1994 b, 197). Vakuutusmaksuista kieltäytymisestä huolimatta henkilöllä on kuitenkin oikeus, veron maksun

kautta, pakollisen sosiaalivakuutuksen etuuksiin. Käytäntö lienee ainutlaatuisen Euroopan unionin piirissä. Usein pakollisen sosiaalivakuutuksen ulkopuolelle jättäytyvät on vakuutettu jossain vapaaehtoisessa järjestelmässä.

Ranska

Vuonna 1910 Ranskassa säädettiin laki maanviljelijöiden ja työntekijöiden eläkkeistä. Kysymyksessä oli vakuutusperiaatteinen järjestelmä. Koska vakuutusmaksut olivat vain neljä frangia vuodessa sekä työnantajilta että työntekijöiltä, eläkkeet jäivät hyvin pieniksi. Järjestelmän pakollisuus purettiin oikeuden päätöksillä jo vuosina 1911 ja 1912 (Rosanvallon 1992, 154–155).

Keskustelu sosiaalivakuutuksesta aktuaalistui jälleen vuodesta 1920 lähtien. Sosiaalivakuutuksen kannattajat vetosivat mielellään Saksan esimerkkiin. Elsassin ja Lothringenin liittäminen Ranskaan antoi vaatimuksille pontta. Useat kansanedustajat vaativat sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamista liitetyillä alueilla voimassa olevien lakien kanssa.

Ensimmäinen lakiesitys annettiin vuonna 1921 ja siitä kiisteltiin vuoteen 1928 saakka. Ehdotusta kannatti suurin palkansaajajärjestö CGT, joka oli sosialistien hallitsema. Työnantajat puolestaan vastustivat lakia, koska pakollinen vakuutus olisi lisännyt työvoimakustannuksia.

Kommunistinen palkansaajajärjestö CGT-U sekä katoliset piirit vastustivat sosiaalivakuutusta periaatteellisemmista syistä. Kommunistit tuomitsivat vakuutusperusteisen sosiaaliturvan siksi, että työntekijät olisivat vakuutusmaksun kautta osallistuneet omaan riistämiseensä. Katoliset puolestaan suhtautuivat vastahakoisesti armeliaisuustoiminnan maallistumiseen. Sehän olisi samalla vähentänyt kirkon merkitystä ihmisten elämässä (Rosanvallon 1992, 156).

Poliittista elämää hallitsivat edelleen radikaalit. Sodan jälkeen he joutuivat kuitenkin vähitellen jakamaan johtavan vasemmistopuolueen aseman sosialistipuolue SFIO:n kanssa (Nordmann 1974, 107–111).

1920-luvun alkupuolella radikaalit olivat päähallituspuolueena. Vuonna 1926 tämä rooli siirtyi liberaalille oikeistolle, jonka edustaja Raymond Poincaré sai muodostaa hallituksen. Oikeiston hallituskumppaneina olivat edelleen radikaalit. Poincarén hallitus antoi kansalliskokoukselle lainsäädäntöön johtaneen esityksen uudesta sosiaalivakuutuksesta (Gueslin 1992, 121–123).

Sosiaalivakuutuslaki saatiin aikaan vuonna 1930, eli samana vuonna, jolloin lama toden teolla ulottui Ranskan teollisuuteen. Lama alkoi Ranskassa hiukan myöhemmin ja kesti pitempään kuin muissa suurissa teollisuus-

maissa. Vielä vuonna 1936 Ranskan teollisuustuotanto oli vain 88 % lamaa edeltäneestä tasosta. Kolmekymmentäluvun loppupuolella talouselämää puolestaan koetteli pysyvästi suuri inflaatio (Prost 1979, 34).

Uusi sosiaalivakuutus kattoi sairauden, äitiyden, työkyvyttömyyden, vanhuuden ja perheenelättäjän kuoleman. Vakuutusmaksu oli neljä % työntekijän palkasta työnantajilta ja työntekijöiltä. Laki koski kuitenkin vain sellaisia työntekijöitä, joiden palkka jäi alle määrärajan.

Vakuuttajina toimivat itsenäiset kassat, joita voitiin perustaa ammatti-, uskonto- tai yhteiskuntaryhmän puitteissa. Vakuutetut saivat itse valita kassansa, joten järjestelmän hallinnosta tuli hyvin hajanainen. Kassat olivat taloudellisesti itsenäisiä. 1930-luvun lopulla työntekijälle sallittiin myös mahdollisuus jättäytyä sopimuksella vakuutuksen ulkopuolelle (Bedell-Pearce 1992, 117).

Vuonna 1932 säädettiin laki perheavustuksista. Se velvoitti teollisuuden ja kaupan työnantajat liittymään valtuutettuihin korvauskassoihin. Avustukset määriteltiin eräänlaiseksi lisäpalkaksi työntekijän työstä, mikä oli tietysti vastoin liberalististen taloustieteilijöiden periaatteita. Lakihan määritteli jonkinlaisen yhteyden työntekijän tarpeiden ja hänen palkkansa välille, jolloin palkka ei enää riippunut pelkästään työpanoksesta (Rosanvallon 1992, 156).

Tanska

Työväenpuolueen läpimurto tapahtui Tanskassa 1800-luvun lopussa. Sosiaalidemokraattinen puolue perustettiin vuonna 1871 ja ensimmäiset sosiaalidemokraatit valittiin kansankäräjille 1884. Työntekijöiden ammattijärjestö (LO) perustettiin 1898, ja sillä oli läheinen yhteys sosiaalidemokraatteihin. Sosiaalidemokraattien tavoitteina olivat maaseutu- ja kaupunkilaistyöväestön elinolojen parantaminen ja äänioikeuskysymys. Puolue vaati pakollista sosiaalivakuutusta, joka antaisi työväestölle turvan sairauden ja työkyvyttömyyden sattuessa ja vanhuuden varalta. Valtiollisen sosiaalivakuutuksen tavoitteena oli vähentää köyhäinhoitoa saavien määrää, sillä köyhäinhoito oli ollut suurimmalle osalle maa- ja kaupunkilaistyöväestöä ainoa sosiaalinen turva. (Sørensen 1977, 26–29.)

Venstre-puolue jakaantui vuonna 1905 kahtia, kun puoleesta eronneet pien- talonpojat ja kaupunkien sivistyneistö ja intellektuellit perustivat radikaali venstren, jolla tuli olemaan keskeinen välittäjän rooli Tanskan politiikassa toisaalta venstren ja højren välillä sekä toisaalta sosiaalidemokraattien välillä. Erimielisyydet venstren sisällä suhtautumisessa puolustukseen sekä erilaiset näkemykset kulttuuri- ja sosiaalipolitiikassa johtivat radikaali venstren syntyyn. (Johansen 1986, 299; Nordborg-Sjøstedt 1987, 167–168.)

Radikaali venstren poliittiset tavoitteet antimilitaristisuus, yleinen ja yhtäläinen äänioikeus ja sosiaaliturvan kehittäminen lähensivät puoluetta sosiaalidemokraatteihin. Radikaali venstren ollessa yksin hallitusvastuussa vuosina 1913-1920 sosiaalidemokraatit tukivat radikaali venstren ajamia uudistuksia, mm. vuoden 1915 yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden toteuttamista ja vuoden 1915 sairausvakuutusuudistusta. Näin sosiaalidemokraatit integroituivat vähitellen parlamentarismin kehittämiseen ja sosiaalisiin uudistuksiin.

Tanskan sosiaalidemokraattinen puolue oli maltillinen ja reviosinistinen, päinvastoin kuin Saksan työväenpuolue. Sosiaalidemokraatti K. K. Steincke valmisti vuonna 1920 köyhäinhuoltolain uudistamiseksi ehdotuksen, joka julkaistiin nimellä "Tulevaisuuden köyhäinhuoltolait" (Fremtidens Førsorgelsevaesen). Siitä tuli keskeinen ohjelmallinen perusta sosiaalidemokraattien seuraavina 20-30 vuotena ajamalle sosiaalipolitiikalle. Sillä tuli olemaan vaikutusta vuoden 1933 sosiaalireformin periaatteisiin. (Møller 1994, 78-81.) Se vaikutti myös Gustav Mölleriin, jota pidetään ruotsalaisen "kansankodin" keskeisenä hahmona (Rothstein 1985, 156-157).

Vuoden 1924 vaaleissa sosiaalidemokraatit saavuttivat merkittävän vaalivoiton ja puolesta tuli kansankäräjien suurin puolue. Useissa asioissa, mm. puolustuskysymyksessä ja sosiaalipolitiikassa, sosiaalidemokraateilla ja radikaali venstrellä oli yhtäläiset tavoitteet. Vaalivoiton ansiosta sosiaalidemokraatit muodostivat ensimmäisen hallituksensa vuonna 1924. Maapäivillä, ts. ylähuoneessa, venstre ja højre liittoutuivat hallitusta vastaan, kun taas kansankäräjillä, ts. alahuoneessa, radikaali venstre tuki sosiaalidemokraattista hallitusta. Oikeistopuolueiden vastustuksen takia sosiaalidemokraattisen hallituksen esittämät sosiaalipoliittiset uudistukset eivät toteutuneet. (Sørensen 1977, 44-51.)

Sosiaalidemokraatit palasivat vuoden 1929 voitollisten kansankäräjävaalien jälkeen johtavaksi hallituspuolueeksi ja muodostivat radikaali venstren kanssa ensimmäisen punamultahallituksen, joka kesti aina vuoteen 1940 asti. Yleismaailmallinen lama heijastui myös Tanskaan. Englanti hylkäsi vapaakaupan vuonna 1932 ja otti käyttöön suosituimmuustullit, jotka suosivat kansainyhteisön maiden maataloustuotteiden vientiä. Tämän vuoksi Tanskan maataloustuotteiden, lähinnä lihan ja voin, vienti, joka oli suuntautunut suurelta osin Englantiin, väheni vuonna 1933 puoleen verrattuna vuoteen 1930. Samalla työttömyys oli kasvanut yli 30 %:iin.

Hallitus esitti talouspolitiikkaan radikaalia muutosta, ja elinkeinoelämä joutui tiukkaan valtion valvontaan. Saadakseen kriisipolitiikalleen laajemman kannatuksen pääministeri Stauning aloitti neuvottelut venstren kanssa. Tammikuussa 1933 Kanslergadenissa hallituspuolueet pääsivät venstren kanssa sopimukseen kriisiohjelmasta, jota myös työnantaja- ja työntekijäjärjestöt tukivat. Ainoastaan højre jäi sopimuksen ulkopuolelle. Keskeisimmäksi tavoitteekseen sopimusosapuolet asettivat talouslamasta selviyty-

misen noudattamalla tiukkaa hinta-, vienti- ja tuontisäännöstelyä sekä työttömyyden vähentämisen. Venstre suostui sopimukseen, koska se sisälsi maataloustuotteille valtion vientituen ja parannuksia sosiaaliturvaan. (Sørensen 1977, 56–59; Nordborg-Sjøstedt 1987, 193–195; Møller 1994, 93–95 ja 134–141.)

Sosiaaliturvauudistus liittyi olennaisena osana hallituksen kriisiohjelmaan, vaikka ohjelma keskittyi ensisijaisesti talouslamasta selviytymiseen. Sosiaalireformin muotoilussa sosiaaliministeri Steinckella oli keskeinen rooli, ja häntä on pidetty sosiaalidemokraattien sotien välisen ajan huomattavimpana hyvinvointipolitiikan kehittäjänä. Steincke oli 1920-luvulla ollut laatimassa sosiaalipolitiikan uudistusohjelmaa, ns. kansankoti-idea, jonka tavoitteena oli taata jokaiselle kansalaiselle vähimmäisturva köyhyyttä ja yhteiskunnallista levottomuutta vastaan.

Steincke asetti vuonna 1929 komitean valmistelemaan sosiaaliturvan kehittämistä. Komiteanmietintö valmistui vuonna 1930, ja sen pohjalta hallitus laati esityksen, joka käsitti lakiehdotukset julkisesta huollosta, kansanvakuutuksesta, tapaturmavakuutuksesta ja työkyvyttömyysvakuutuksesta. Siinä oli yksikertaistettu ja rationalisoitu sosiaaliturvalainsäädäntöä. Komiteanmietinnön pohjalta tehdyt sosiaaliturvaesitykset liitettiin Kanslergade-sopimukseen ja sosiaaliturvauudistukset hyväksyttiin kansankäräjillä hallituspuolueiden ja venstren voimin højren vastuksesta huolimatta. Kriisipolitiikka sai kansan kannatuksen, sillä sosiaalidemokraatit saivat vaalivoitot kansankäräjävaaleissa 1935 ja maakäräjävaaleissa 1936. Maakäräjillä sosiaalidemokraatit ja radikaali venstre saivat ensimmäistä kertaa enemmistön, eivätkä ne olleet enää riippuvaisia venstren tuesta. (Sørensen 1977, 56–70; Jensen 1985, 92–98; Nordborg-Sjøstedt 1987, 192–195; Møller 1994, 142–146.)

Sosiaaliuudistus toteutettiin vuonna 1933, ja se sisälsi huoltoapu-, tapaturmavakuutus- ja työttömyysvakuutuslakien uudistukset sekä kansanvakuutuslain. Kansanvakuutuslakiin kuului sairaus- työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutukset. Kansanvakuutuslain mukaan eläkevakuutuksen toteuttamistapana säilyi huoltoperiaate, eläke oli tuloharkintainen ja rahoitus veroperusteinen. Sairausvakuutus tuli pakolliseksi, ja jokaisella maassa asuvalla oli velvollisuus liittyä sairauskassan jäseneksi, mikä takasi oikeuden eläkkeeseen. Näin oikeus eläkkeeseen kytkettiin sairauskassan jäsenyyteen.

Vuoden 1933 sosiaalireformissa sosiaalidemokraatit hyväksyivät sosiaalivakuutukseen huoltoperiaatteen lisäksi vakuutusperiaatteen ja vapaaehtoisuuden, koska he saivat puolestaan pakollisen sairausvakuutuksen. Eläkeoikeuden kytkemisellä sairauskassan jäsenyyteen haluttiin korostaa huoltoavun ja itseavun riippuvuuden periaatetta, ts. ei oikeuksia ilman velvollisuuksia. Vanhuuseläkkeen ulottaminen kaikkiin sairauskassan jäseniin edellytti kassaan kuulumattomien liittymistä sairauskassaan, jotta he

saivat oikeuden vanhuuseläkkeeseen. (Sørensen 1977, 37–42; Møller 1981, 111–112; Jensen 1985, 92–98; Ploug & Kvist 1994 b, 22–23.)

Vuoden 1933 sosiaalireformin voidaan katsoa enemmän yksinkertaistaneen ja rationalisoineen sosiaaliturvalainsäädäntöä kuin vaikuttaneen sosiaalipolitiikan periaatteisiin. Universaalin sosiaalivakuutuksen periaatteen voidaan katsoa olleen vain nimellinen, koska eläkkeen saaminen edellytti sairausvakuutusmaksun maksamista. Vaikka sosiaali- ja eläkereformin on väitetty olleen sosiaalidemokraattien ja radikaali venstren kompromissi, uudistus oli kuitenkin vain osa suurempaa poliittista pakettia, jonka sisältöön myös venstrellä oli vaikutusta.

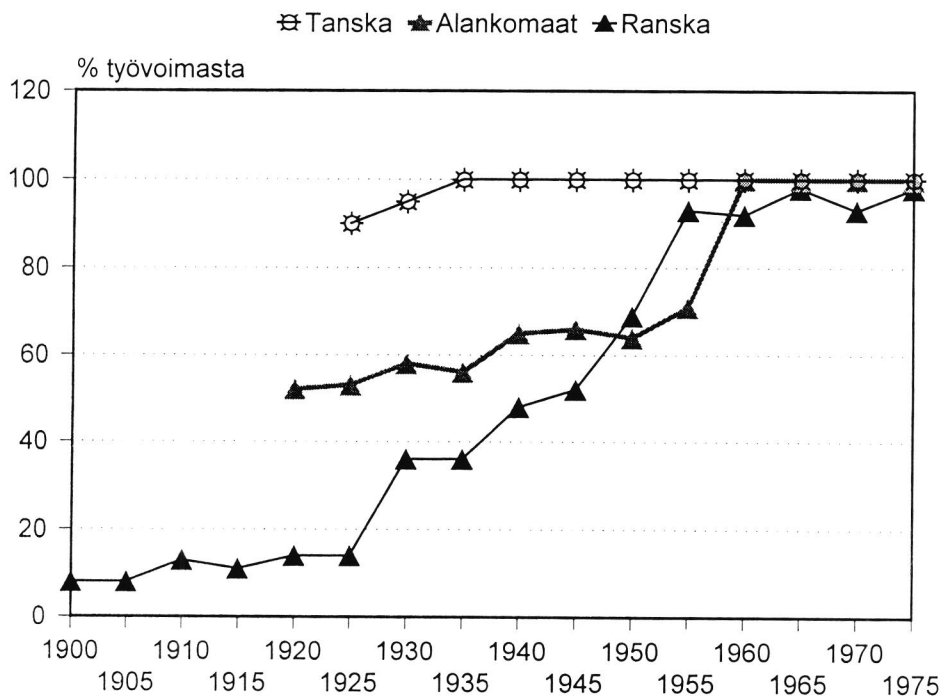
Yhteenveto

Maailmansotien välissä vertailumaissa tehtiin joitain parannuksia sosiaaliturvaan. Alankomaissa parannukset olivat vaatimattomia, ja varsinainen lakisääteinen turva antoi odottaa itseään. Sosiaalivakuutusjärjestelmä oli hajanainen ja se perustui enimmäkseen vapaaehtoisuuteen. Sosiaalivakuutuksen läpimurtoa häytti kiista sen hallinnosta, jota käytiin kristillisen ja sekulaarin pilarin välillä. Kristillinen pilari pystyi kuitenkin periodilla vakiinnuttamaan asemansa, minkä takia kalvinistien ja katolisten tavoitteet suvereenisuudesta ja subsidiariteetista heijastuivat sosiaaliturvaan.

Ranskassa sosiaalivakuutuksen kehitys pyrki seuraamaan muiden teollisuusmaiden kehitystä, vaikka se jäi vielä vaatimattomaksi. Tähän olivat syynä I maailmansota ja sen seuraukset sekä 1930-luvun lama, joka kesti pitempään kuin useissa muissa teollisuusmaissa. Poliittisessa järjestelmässä hallitukset olivat lyhytikäisiä ja radikaalit menettivät asemiaan sosialisteille. Erityisen maininnan ansaitsee se, että Ranska alkoi panostaa perhepolitiikkaan jo 1930-luvulla.

Tanskassa sotien välisen ajan sosiaali- ja eläkevakuutuksen kehitykseen vaikutti radikaali venstren ja sosiaalidemokraattien yhteistyö. Sosiaaliturvauudistukset saatiin aikaan kompromisseina, ja ne ovat, kuten vuoden 1933 kansanvakuutus, liittyneet osana suurempiin poliittisiin paketteihin. Voidaan puhua erityisestä tanskalaisesta talonpoikaisliberalismista, ns. venstre-puolueen liberalismista. Sen tavoitteena oli turvata maatalojen vientiedut, joihin sopeutettiin sosiaaliturva ja sen rahoitus.

Kuvio 3. Eläkevakuutuksen kattavuus Alankomaissa, Ranskassa ja Tanskassa 1900 - 1975



Lähde: Flora ym. 1983

Maiden erilainen tilanne käy ilmi kuviosta 3, jossa on kuvattu maiden eläkevakuutuksen kattavuutta. Kansanvakuutusmalliin nojaavassa Tanskassa eläkejärjestelmän kattavuus läheni 90 %:a työvoimasta, kun se Alankomaissa jäi alle 60 %:n ja Ranskassa alle 40 %:n.

4.3 Sosiaaliturva jälleenrakennuskaudella 1945–1955

Alankomaat

Alankomaalaisen valtiollisen sosiaalivakuutusjärjestelmän perusta hahmoteltiin vuosien 1943 ja 1952 välillä, vaikka uudistusten täytäntöönpano lykkäytyikin 1960-luvulle. Sodan aikana Lontoossa maanpaossa ollut Alankomaiden hallitus asetti komitean miettimään sosiaaliturvan uudistamista ja sopeuttamista tulevaan sodanjälkeiseen aikaan. Tämän ns. van Rhijnin komitean innoittajana oli lordi Beveridgen suunnitelma; tosin myös vastaavat

ajatukset Alankomaiden sodan aikaisessa vastarintaliikkeessä vaikuttivat (van Kersbergen & Becker 1988, 484). Myös yhdysvaltalainen sosiaalivakuutusjärjestelmä oli komitean eräänä lähtökohtana.

Komitean ensimmäinen raportti ilmestyi jo vuonna 1945, ja siinä ehdotettiin koko sosiaaliturvan uudistamista niin, että perustettaisiin kansanvakuutusjärjestelmä (volksverzekeringen), jossa valtio vastaisi kaikkien kansalaisten toimeentulosta. Kuten Beveridge-raportti myös van Rhijnin komitea painotti **vähimmäistoimeentulon** turvaamista. Komitea arvosteli myös sosiaaliturvan hallintoa hajanaiseksi. Komitea ei kuitenkaan ottanut kantaa valtiollisen eläkejärjestelmän puolesta, vaan korosti vakuutusperiaatteen tärkeyttä eläkkeissä. Tämän periaatteen avulla turvattaisiin työssä käyvien eläkkeet (Cox 1993, 100–102).

Mietintö sai aikaan vilkkaan keskustelun eri intressiryhmien välillä. Erityisesti uskonnolliseen pilariin kuuluvat työnantajat ja työntekijät, jotka kontrolloivat sosiaalivakuutuksen korporativistista hallintoa, vastustivat universaaleja sosiaaliturvajärjestelmiä. Työntekijöitä edustava ryhmittymä (Stichting van de Arbeid), johon kuului kristillisiä ja sosiaalidemokraattisia ammattiyhdistyksiä, vastusti sosiaalivakuutuksen lakisääteisyttä. Ryhmittymän mukaan sosiaalivakuutuksen tuli perustua työsuhteeseen eikä kansalaisuuteen. Eräänä syynä kielteisyyteen voidaan nähdä myös se, että perinteisesti sosiaalivakuutuksen juridinen peruste (rechtgrond) ei ollut kansalaisoikeus tai valtion vastuu. Sosiaalivakuutuksessa peruslähtökohtana oli katolilaisten keskuudessa oikeudenmukaisen palkan idea ja kalvinistien piirissä työsopimuksen heikomman osapuolen suojelu (Therborn 1989, 208). Näiden ajattelutapojen murentuminen vasta mahdollisti sosiaalivakuutuksen rationalisaation eli siirtymisen kattavampaan järjestelmään. Ilmiö on analoginen Max Weberin toteamuksen kanssa, jonka mukaan rationaalinen taloudellinen toiminta on mahdollista vasta kun traditionaaliset käsitykset oikeudenmukaisista/kohutuullisista palkoista, voitoista ja hinnoista poistuvat (esim. Weber 1990, 46–48).

Työntekijäryhmittymän toinen kannanotto mietintöön tuli vuonna 1946, ja se avasi mahdollisuuden mietinnön jatkokehittelyyn. Asetettiin toinen van Rhijnin komitea, jossa olivat mukana myös työntekijöiden ja työnantajien organisaatiot. Tämän seurauksena uusi mietintö ei ollut niin radikaali kuin ensimmäinen. Sen mukaan sosiaalivakuutuksen kohteena olisivat ennen muuta palkansaajat, joskin mietintö oli kattavampi erityisesti eläkkeiden ja perheavustuksien kohdalla. Sosiaalivakuutuksen hallinto säilyi edelleen työmarkkinajärjestöjen käsissä (Roebroek 1993, 244–245). Hallintomallin säilyminen oli tärkeää erityisesti työntekijöitä edustavalle ryhmittymälle.

Sodanjälkeiset tärkeimmät uudistukset olivat vuoden 1946 väliaikainen vanhuuseläkelaki ja vuoden 1949 työttömyysvakuutuslaki. Väliaikainen vanhuuseläkelaki toteutti huoltoperiaatetta. Eläkelaki kattoi periaatteessa

kaikki asukkaat, vaikka naimisissa olevat naiset olivat sen ulkopuolella. Eläkejärjestelmä maksoi yksilöllistä tarveharkintaista eläkettä, ja eläkkeet kustannettiin julkisista varoista. Eläkejärjestelmään sisältyi myös ns. back-service-menettely, joka oli ominaista alankomaalaiselle sosiaalivakuutukselle sotien välisenä aikana. Valtio maksoi vakuutusmaksut niiden puolesta, jotka eivät siihen itse pystyneet (Roebroek 1993, 246; Kaim-Caudle 1973, 153; Cox 1993, 117). Laki oli periaatteellisesti tärkeä uudistus, koska se asumiseen perustuvana rikkoi työväenvakuutuslinjan, joka oli ollut tähän asti sosiaalivakuutuksen lähtökohta Alankomaissa.

Väliaikainen eläkelaki oli sosiaalidemokraattien ja katolisten puolueiden yhteishallituksen, erityisesti sen sosiaalidemokraattisen sosiaaliministerin Willem Dreesin aikaansaannos. Sosiaalidemokraatit olivat juuri Dreesin johdolla asettaneet heti sodan jälkeen tavoitteekseen vähimmäistoimeentulon takaavan kansanvakuutusjärjestelmän (volksverzekering) rakentamisen. Dreesiä pidetään yhtenä alankomaalaisen hyvinvointivaltion keskeisenä perustajana (Cox 1993, 107–109).

Työttömyysvakuutuslaki oli tärkeä tapahtuma Alankomaiden sosiaaliturvan historiassa. Etuuksien korvaavuustaso oli korkea, noin 80 % vakuutetun päiväpalkasta kuuden kuukauden ajan, jonka jälkeen etuudet muuttuivat tarveharkintaisiksi. Työmarkkinaosapuolet ja valtio maksoivat järjestelmän kustannukset (Ploug & Kvist 1994 b, 197).

Vaikka sosiaalivakuutuksen hallinnosta käytiin kiistaa ja keskustelua, näitä vuosia Alankomaissa leimasi yhteisymmärrys sosiaalipolitiikan perusteista. Joskin on todettava, että yhteisymmärrys koski vain sosiaalivakuutusta. Sen sijaan sosiaalihuollon uudistamisesta vallitsi erimielisyys kristillisten puolueiden ja sosiaalidemokraattien välillä. Kristillinen pilari halusi pitää sosiaalihuollon itsellään.

Kees van Kersbergenin ja Uwe Beckerin tulkinnan (1988) mukaan sodan jälkeinen yhteisymmärrys perustui mm. seuraaviin tekijöihin:

- 1) Kristillisen pilarin, erityisesti katolisen kirkon, laajaan vaikutukseen koko yhteiskunnassa. Sosiaaliset uudistukset noudattivat kristillisen pilarin ideologiaa, esim. ajatus kaikkien katolilaisten ykseydestä.
- 2) Kylmän sodan aiheuttamaan antikommunismiin kristillis-demokraattisissa puolueissa ja sosiaalidemokraateissa. Tämä asenne takasi sosiaalipolitiikan jatkuvan, asteittaisen kehittämisen⁵.
- 3) Paternalistiseen ideologiaan, jossa naiset pyrittiin sitomaan kotiin ja perheeseen.
- 4) Katolisten puolueiden ja sosiaalidemokraattien yhteishallitusten (1945–1958) teollistamis- ja kysyntäpainotteiseen politiikkaan. Kulutusta lisäävä talouspolitiikka yhdistyi sosiaaliturvan uudistamiseen.

⁵ Hyvin samantyyppinen motiivi on ollut myös Suomessa sosiaalipolitiikan taustalla (vrt. Niemelä 1994).

Ranska

Toisen maailmansodan aikana Ranska oli jaettuna Saksan miehittämään vyöhykkeeseen ja miehittämättömään osaan (État Français), jonka johdossa oli marsalkka Philippe Pétain. Hänen johtamansa ns. Vichyn hallitus yritti muodostaa Ranskasta fasistisen mallin mukaisen korporativistisen valtion.

Sosiaaliturva alkoi kehittyä Ranskassa todella toisen maailmansodan jälkeen, mutta sekä Vichyn hallituksen että vastarintaliikkeen piirissä laadittiin jo sodan aikana samansuuntaisia suunnitelmia kattavasta sosiaaliturvajärjestelmästä. Molempien tahojen motiivitkin olivat samat. Yksimielisyyden puutetta pidettiin merkittävänä syynä Ranskan nopeaan kukistumiseen Saksan hyökätessä, joten sosiaaliturvalla haluttiin lujittaa kansallista yhtenäisyyttä.

Sosiaalivakuutusjärjestelmän johtaja Louis Doignon esitti jo vuonna 1940 Vichyn hallituksen työvoimaministerille sosiaaliturvan uudistamista kattavampaan suuntaan. Ehdotusta pidettiin liian utopistisena ja Doignon erotettiin virastaan. Tämä mahdollisti hänen nimittämisensä uudestaan samoihin tehtäviin vuonna 1944, kun Ranska vapautui saksalaismiehityksestä.

Vastarintaliikkeen johto toimi Lontoossa. Sen joukossa oli myös ranskalaisia sosiaalipoliitikkoja, kuten Pierre Laroque ja Alexandre Parodi, jotka pitivät Englannin reformipoliittikkaa esikuvanaan (Baldwin 1990, 163–164).

Välittömästi vapautumisen jälkeen Ranskaa hallitsi kolmen suurimman puolueen koalitio, ensin Charles de Gaullen johdolla, sitten ilman häntä. Maan suurin puolue oli kristillisdemokraattinen MRP. Sen hallituskumppaneina olivat kommunistinen puolue ja sosialistipuolue SFIO. Nämä puolueet eivät olleet kompromettoituneet Vichyn hallituksen ja saksalaismiehityksen vuosina, ja ne samastuivat voimakkaasti vastarintaliikkeeseen.

Uuden sosiaalivakuutusjärjestelmän luonteeseen näyttävät vaikuttaneen ainakin seuraavat tekijät:

1. Hallituksella oli tarve voimistaa kansallisia, kokoavia instituutioita.
2. Kansalliskokous oli sosialistienemmistöinen ja suosi kollektiivisia järjestelmiä.
3. Ranskalla oli katkeria kokemuksia inflaatiosta 1920- ja 1930-luvulla, jolloin kaikenlaisten rahastojen pääomat olivat hupenneet.
4. Vastarintaliikkeen sotaveteraanien eläkkeet haluttiin saattaa välittömästi kohtuulliselle tasolle, eli sosiaaliturvan haluttiin toimivan heti täysitehoisesti (Bedell-Pearce 1992, 116).

Kommunistit ja sosialistit olivat tietysti aina kannattaneet talouselämän valtiollista säätelyä. Sodan jälkeen myös uudet poliittiset voimat, MRP ja gaullistit, suhtautuivat myönteisesti valtion taloudellisen roolin kasvattamiseen.

Nimenomaan sosiaaliturvan kehittämisen kannalta MRP:n suhtautuminen oli tärkeää. Puolue tukeutui katoliseen äänestäjäkuntaan, mutta se muistutti ideologialtaan pohjoismaista sosiaalidemokratiaa. Sellaisena se lievensi katolisten piirien perinteellistä konservatismia ja tarjosi toisaalta osallistumisväylän niille työväestön ja keskiryhmien edustajille, jotka vierastivat vasemmistopuolueiden antiklerikalismia (Hoffmann 1976, 76–87).

Kommunistien asenteenmuutos näyttää johtuneen uudenlaisesta integroitumisesta yhteiskuntaan ja vastarintaliikkeen synnyttämästä yhteenkuuluvuuden tunteesta. Puolueen vaalimenestys ja osallistuminen sodanjälkeiseen hallitusyhteistyöhön tarjosivat sille ennennäkemättömät vaikutusmahdollisuudet ranskalaisen yhteiskunnan kehittämiseen. Myönteiset kokemukset synnyttivät kommunistipuolueen piirissä myös melkein uskonnollisävyistä patriotismia, johon sen hallituskumppaneiden oli helppo vedota (Hoffmann 1976, 76–87).

Beveridgen suunnitelma oli keskeinen innoittaja sodanjälkeisessä yhteiskunnallisessa ajattelussa niin Ranskassa kuin muissakin Euroopan maissa. Sen perusteluihin viitattiin jatkuvasti.

Ranskalaiset sosiaalipoliitikot hylkäsivät kuitenkin suoralta kädeltä eräät Beveridgen keskeiset ideat. He eivät halunneet alistaa sosiaalivakuutusta valtion välittömään määräysvaltaan vaan kannattivat itsenäistä rahastoa, jonka toimintaa valtio vain valvoisi. Heidän tavoitteenaan oli järjestelmä, joka turvaisi kaikki kansalaiset kaikkia sosiaalisia riskejä vastaan, mutta tasa-suuruisia etuuksia he eivät pitäneet oikeudenmukaisina.

Vaikka Ranskan uusi järjestelmä sidottiin työelämään osallistumiseen, se oli sosiaalipoliittisilta tavoitteiltaan jopa kunnianhimoisempi kuin Beveridgen suunnitelma. Sen tarkoituksena oli todella tasoittaa tulonjakoa suhteuttamalla vakuutusmaksut progressiivisesti tuloihin. Suurituloiset olisivat näin joutuneet kustantamaan heikompiensa eläketurvaa.

Tarkoitus oli niin ikään yhdistää hajanainen järjestelmä yhdeksi sosiaaliturvarahastoksi, jota työmarkkinajärjestöt olisivat hallinneet.

Järjestelmän piti itse rahoittaa itsensä vakuutusmaksuilla. Se suunniteltiin alusta asti jakojärjestelmäksi, koska etuudet haluttiin heti saattaa kohtuulliselle tasolle. Verorahoitus ei olisi tullut kysymykseen myöskään valtion vaikean rahatilanteen takia. Järjestelmän solidaarisuus edellytti, että sen piti olla myös kattava, kaikkien piti saada siitä jotakin (Baldwin 1990, 164–165).

Toimihenkilöt vastustivat suunnitelmaa alusta asti. He perustelivat solidaarisuuden puutettaan sillä, että huono-osaisten auttaminen on koko yhteiskunnan eikä vain yhden ryhmän asia. Vakuutusmaksujen porrastamisen he tuomitsivat piiloverotuksena.

Kristillisdemokraattinen MRP kannatti periaatteessa uudistusta. Sillä oli kuitenkin vahva edustus vanhaa järjestelmää hallinneissa kassoissa, ja se pelkäsi sananvaltansa vähenevän yhtenäisen järjestelmän puitteissa. Sosialistipuolue SFIO halusi puolestaan rajoittaa kommunistien hallitseman CGT-ammattiliiton vaikutusvaltaa järjestelmän hallinnossa. Vasemmiston yhteisymmärrys, joka olisi ollut tärkeää uudistuksen onnistumisen kannalta, jäi siis toteutumatta (Baldwin 1990, 166).

Tanska

Tanskan sosiaaliturva kehittyi toisen maailmansodan jälkeen asteittain. Pyrkimyksenä oli, että sosiaaliturvaetuudet kattaisivat kaikki kansalaiset, kansalaisuus olisi sosiaalisten oikeuksien perustana, etuudet olisivat tasa-suuruisia ja sosiaalipalvelut olisivat kaikkien kansalaisten käytettävissä.

Sosiaaliturvan kehitys voidaan jakaa kahteen ajanjaksoon. Ensimmäisellä jaksolla 1945–1960 oli keskeisellä sijalla taloudellinen jälleenrakennus, työllisyys ja asuntotuotanto. Sosiaalivakuutus- ja eläkevakuutusuudistuksia voidaan pitää lähinnä vuoden 1933 sosiaalireformin toteutumisen jatkoina. Ajanjaksolla 1960–1970 otettiin tärkeimmät askeleet kohti kaiken kattavaa sosiaalivakuutus- ja palvelujärjestelmää ja hylättiin vuoden 1933 sosiaalireformin institutionaalinen perusta. Järjestelmää rakennettiin lähinnä sosiaalidemokraattien ja radikaali venstren, ts. työväestön ja pikkuporvariston kompromissien tuloksena. (Johansen 1986, 300–303.)

Saksalaismiehityksen jälkeen sosiaalidemokraatit julkaisivat vuonna 1945 ”Fremtidens Danmark” -ohjelman, jossa esitettiin Tanskan talouden kehittämistä kulutusta lisäävän talouspolitiikan pohjalta. Ohjelmassa esitettiin valtion osuuden lisäämistä talouselämässä ja pääomavirtojen ohjailua. Yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi ehdotettiin täystyöllisyyttä, sosiaaliturvan uudistamista sekä tehokkuutta ja demokratiaa elinkeinoelämään. Ohjelma ei sisältänyt tasaetuksien ideaa, vaan sen sijaan siinä ehdotettiin verorahotteista sosiaalivakuutusmallin mukaista eläketurvaa kaikkein vaikeimmassa taloudellisessa asemassa oleville. Lisäeläkevakuutus olisi sosiaalidemokraattien mukaan mahdollista toteuttaa vapaaehtoisuuden pohjalta. Ainoastaan radikaali venstre kannatti tuolloin näkemystä, jonka mukaan eläkkeet olisi toteutettava tasasuuruisina ja rahoitettava verovaroin. Højre ja venstre, jotka olivat hallitusvastuussa vuosina 1945–1947, esittivät vakuutusperiaatteeseen pohjautuvaa rahastoivaa eläkejärjestelmää ja vastustivat kiivaasti tasaetusmallia. Niiden mielestä tuloharkintaista vanhuus-

eläkettä voitaisiin maksaa vain kaikkein vähävaraisimmille eläkeläisille. (Sørensen 1977, 96–101; Jensen 1985, 115–116; Salminen 1993, 171–172.)

Sosiaalipolitiikan uudistuskauden voidaan katsoa Tanskassa alkaneen vuonna 1953, kun sosiaalidemokraatit palasivat hallitukseen ja olivat hallitusvastuussa yhtäjaksoisesti 15 vuotta. Sosiaalidemokraatit laativat vuonna 1952 uuden eläkevakuutusehdotuksen, jossa ne ensimmäistä kertaa ehdottivat kaikille täyttä kansaneläkettä, ts. tasaetuismalliin pohjautuvaa eläketurvaa. Neuvottelujen jälkeen myös ammattiyhdistysliike hyväksyi tasaetuismallin. Radikaali venstre kannatti sosiaalidemokraattien ehdotusta.

Tasaetuismalli oli keskeisesti esillä vuoden 1953 parlamenttivaaleissa. Sosiaalidemokraattinen vähemmistöhallitus, jonka kannatus pohjautui radikaali venstren tukeen, laati vuonna 1955 yhdessä radikaali venstren kanssa uuden tasaeläke-esityksen. Højre ja venstre kannattivat periaatteessa vakuutusperiaatetta, mutta tässä tilanteessa ne halusivat rakentaa eläkkeet olemassa olevan sosiaaliavustusmallin pohjalle. Näin vakuutusperiaate eläkejärjestelmän ideana oli väistymässä, mikä helpotti puolueiden välisiä eläketurvaneuvotteluja. Neuvottelujen aikana Tanska ajautui vaikeaan rahoituskriisiin vuosina 1954–1955. Lisäksi elinkeinoelämän neljä suurta järjestöä tuomitsivat kansaneläkeuudistuksen, koska se niidän mielestä vaikeutti tuotannollisia investointeja. Puolueiden välisissä neuvotteluissa radikaali venstre teki ratkaisevan kompromissiehdotuksen, jossa vähimmäiseläke oli määrä taata kaikille 67-vuotiaille. Vaikka radikaali venstren ehdotus ei taannutkaan täyttä vanhuuseläkettä työntekijöille, sosiaalidemokraatit hyväksyivät sen pitäen sitä tärkeänä askeleena kohti lopullista tavoitetta. Højre ja venstre taipuivat tasaeläkelinjaan, koska ne katsoivat tasaeläkkeen olevan tuloharkintaista eläkettä edullisempi niiden pääkannattajaryhmille; keskiluokalle, kaupunkien pikkuporvareille ja maanviljelijöille.

Neljä suurinta puoluetta, sosiaalidemokraatit, højre, radikaali venstre ja venstre, pääsivät vuonna 1956 kompromissiin eläkeuudistuksesta. Uudistuksen mukaan vanhuus- ja työkyvyttömyyseläke kansaneläkkeenä takasi kaikille kansalaisille vähimmäistoimeentulon. Kansaneläke oli rakenteeltaan tuloharkinta- ja tasaeläke, ja se rahoitettiin kuntien ja valtion verotuloilla. Eläkeuudistuksen kanssa samanaikaisesti ulotettiin sairausvakuutus kaikkiin palkansaajiin. Vuoden 1956 kansaneläkeuudistus ei ollut ainoastaan ensimmäinen askel kohti täyttä vanhuuseläkettä, vaan se oli Tanskan eläketurvassa ensimmäinen kerta, kun kaikille taattiin samoin perustein eläkkeen osa. Tanskan vuoden 1956 eläkeuudistus oli lähes samanlainen kuin Suomen vuoden 1956 kansaneläkeuudistus. Erona oli vain se, että Tanskassa eläketurva rahoitetaan yleisillä veroilla ja Suomessa veronluonteisilla maksuilla. (Sørensen 1977, 113–116; Møller 1981, 151–153; Jensen 1985, 113–125; Baldwin 1990, 147–157; Salminen 1993, 173–177.)

Yhteenveto

Sota vaikutti merkittävästi vertailumaiden yhteiskunnalliseen ilmastoon, joka oli hyvin uudistusmielinen. Britannian esimerkki, ajatukset vastarintaliikkeissä ja kommunistien sitominen vallitsevaan yhteiskuntajärjestelmään olivat uudistuksia tukevia tekijöitä. Tällaisesta ideologisesta ilmastosta huolimatta varsinaisia sosiaaliturvan muutoksia tapahtui yllättävän vähän. Kyse oli tuolloin termin "social security" läpimurrosta enemmän myönteisenä **arvona** kuin olemassa olevana **tosiasiana**. Sodan aiheuttamat materiaaliset tuhot olivat tietysti yksi tärkeä selitys tälle asialle.

Alankomaissa sodan luoman uudistuksille myönteisen ilmapiirin vaikutukset näkyivät komiteatyössä, mutta uskonnolliset traditiot vaikuttivat puolueissa ja korporaatioissa vielä niin vahvoina, että varsinaista sosiaaliturvan kokonaisuudistusta ei saatu aikaan. Kuitenkin vuoden 1946 väliaikainen eläkelaki oli jo siirtymä työväenvakuutuksesta kansanvakuutuksen suuntaan.

Sota vaikutti uudistukseen myönteisesti myös Ranskassa, jossa se loi ilmapiirin sosiaaliturvan uudistamiselle. Ranska poikkesi muista vertailumaissa siinä, että siellä tehtiin heti sodan jälkeen merkittävä sosiaaliturvan kokonaisuudistus. Se ei ollut samanlainen kuin Beveridgen raportissa Britanniassa, koska sosiaaliturvajärjestelmä ei tullut valtion suoraan vaikutusvaltaan ja sen maksamat etuudet eivät olleet tasasuuruisia. Työväenvakuutuksen tyypisesti se sidottiin työelämäänsä osallistumiseen. Tämä vuoden 1946 uudistus loi perustan ranskalaiselle sosiaaliturvalle, ja sen periaatteet ovat säilyneet näihin päiviin asti.

Tanskassa tilanne oli ehkä toinen sikäli, että sota jarrutti uudistusten aikataulua. Sosiaalidemokraattien rooli vahvistui heti sodan jälkeen, ja heidän ohjelmassaan "Fremtidens Danmark" luotiin linjat tulevaisuuden talous- ja sosiaalipolitiikalle. Sosiaalivakuutuksen uudistaminen aloitettiin komiteoissa heti sodan jälkeen, mutta tärkeimmät uudistukset, kuten kansaneläkkeen säätäminen, toteutuivat vasta 1950-luvun puolivälissä. Tanska muistutti tässä suhteessa Alankomaita.

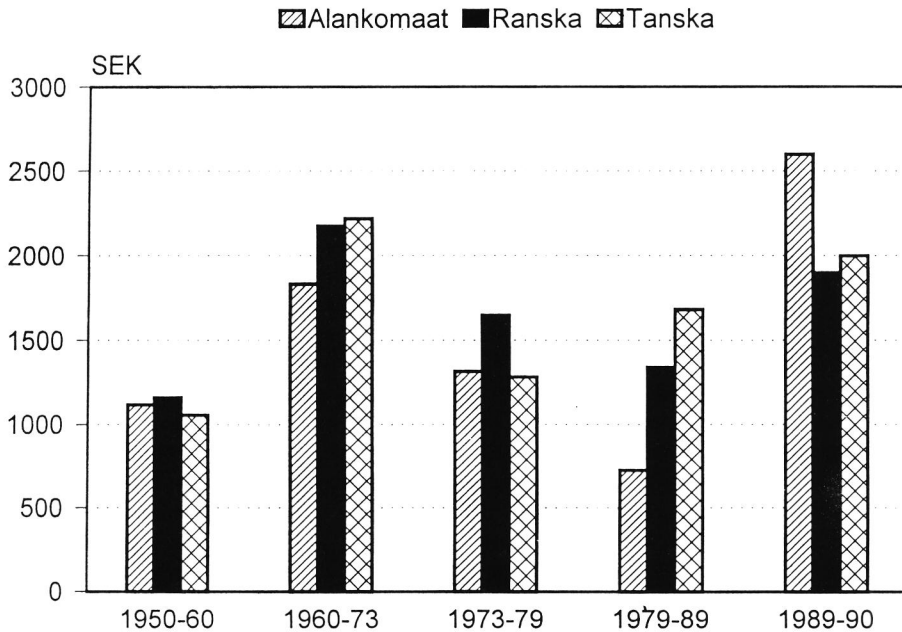
4.4 Sosiaaliturvan kultaiset vuosikymmenet 1955–1975

Alankomaat

Vuosien 1955 ja 1975 välillä Alankomaiden talous kasvoi voimakkaasti (ks. kuvio 4), ja maahan luotiin lähes kaiken kattava sosiaalinen turvaverkko. Uudistuksissa oli kaksi keskeistä piirrettä: työntekijöiden etuudet kohotettiin sosiaalisen minimin tasolle ja sosiaalivakuutuksen kattavuus laajennettiin kaikkia maassa asuvia koskevaksi. Kyse oli sosiaaliturvajärjestelmän laadullisesta muutoksesta. Palkansaajien vakuutuksesta ja köyhänhoidosta siirryttiin kansanvakuutukseen ja sosiaaliavustukseen. Itse asiassa lähes

kaikki van Rhijnin komitean esittämät uudistusehdotukset, jotka noudattivat Beveridgen raportin ehdotuksia, toteutettiin, vaikka niitä aluksi vastustettiin. Alankomaat erosi tässä suhteessa Saksasta ja Ranskasta, joissa torjuttiin Beveridgen raportin ideat kattavasta sosiaalivakuutusjärjestelmästä. Kauden lopulla vuonna 1976 Alankomaissa oli voimassa viisi julkisten laitosten hoitamaa kansanvakuutusjärjestelmää, ja sosiaalietuuksien vähimmäistasosta oli säädetty lailla.

Kuvio 4. Henkeä kohti lasketun bruttokansantuotteen vuosittainen kasvu Alankomaissa, Ranskassa ja Tanskassa 1950–1990 (vuoden 1985 hinnoin ja valuuttakurssein)



Lähde: Korpi 1992

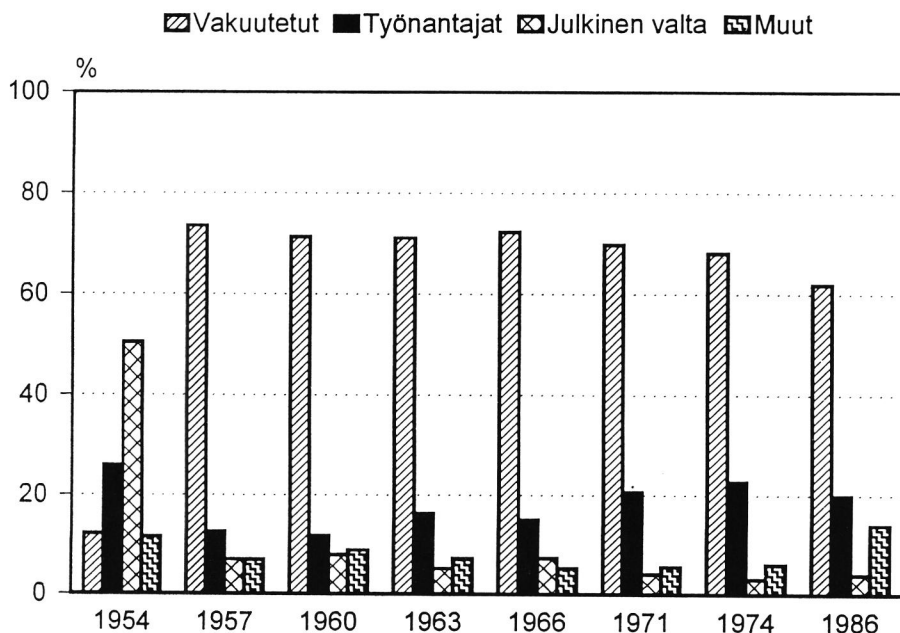
Vanhuuseläkkeistä käyty keskustelu 1950-luvulla ennakoiti uuden vaiheen alkamista Alankomaissa. Kristillisen pilarin edustajat vaativat jatkuvasti sosiaalivakuutuksen rajoittamista pelkästään palkansaajiin, mutta van-

huuseläkkeissä he olivat valmiit kompromissiin. Kompromissiin pääsemistä auttoi työmarkkinajärjestöjen ja valtion edustajista koostuvan Sosiaalis-taloudellisen neuvoston suositus, jonka mukaan jokaisen alankomaalaisen tuli pakollisesti vakuuttaa itsensä vanhuuden varalta. Myös sosiaali-demokraattien painostus sekä liberaalien ja maltillisten katolilaisten tuki mahdollisti kompromissin (Cox 1993, 124–128). Nimenomaan sosiaali-demokraattien hallitusyhteistyö katolisten kanssa ”kansallisen eheyttämisen” hengessä ja sosiaalidemokraateille kuulunut sosiaaliministerin salkku olivat tärkeitä eläkkeiden uudistamisessa.

Kompromissin mukaan vuoden 1946 vanhuuseläkejärjestelmä uudistettaisiin niin, että säädettäisiin yleinen kansaneläkelaki, joka ulottuisi kaikkiin kansalaisiin. ”Kansalaisilla” tarkoitettiin tässä miehiä ja yksinäisiä naisia, sillä naimisissa olevat naiset jäivät eläkejärjestelmän ulkopuolelle. Eläkejärjestelmän paternalistisuutta lisäsi vielä se, että naimisissa olevien eläke, joka oli suurempi kuin yksinäisen eläkkeensaajan eläke, maksettiin ainoastaan aviomiehelle. Alankomaissa luovuttiin tästä käytännöstä vasta vuonna 1985 lähinnä Euroopan yhteisön painostuksesta (ks. van Gunsteren & Rein 1985, 131; Therborn 1989, 216).

Eläkejärjestelmän rahoitus perustui työnantajien ja työntekijöiden vakuutusmaksuihin ja, järjestelmän maksamat etuudet olivat tasasuuruisia ja indeksiin sidottuja (Kuvio 5; Roebroek 1993, 246). Rahoituksessa uusi järjestelmä perustui jakoperiaatteelle, ja järjestelmän rahoituksen hallinto oli edelleen työmarkkinajärjestöjen hallinnassa (Soziale Verzekeringsbank). On jälleen korostettava sitä, että kiista eläkejärjestelmän hallinnosta oli tärkeä syy myös tämän uudistuksen viivästymiseen. Työmarkkinajärjestöt ja kristilliset intressit halusivat varmistaa asemansa uuden eläkejärjestelmän hallinnossa, ja vasta hallintokiistan ratkeaminen mahdollisti eläkejärjestelmän säätämisen (Cox 1993, 117–121).

Kuvio 5. Eläkkeiden rahoituksen jakautuminen eri suorittajien kesken Alankomaissa 1954–1986



Lähde: Flora ym. 1983; ILO 1990

Vuoden 1957 eläkelaki (Algemene Ouderdomswet) oli askel kohti van Rhijnin komitean suosituksia, erityisesti kohti vähimmäistoimeentulon takuuta kaikille alankomaalaisille. Laissa oli kuitenkin piirteitä, jotka olivat selviä myönnytyksiä kristillisen pilarin ideologialle. Vaikka eläkejärjestelmän kattavuus oli laaja, se noudatti vakuutusperiaatetta avustusperiaatteen sijaan. Lain rahoitus perustui pääosin vakuutettujen maksamiin vakuutusmaksuihin eikä julkisen vallan rahoitukseen kuten Tanskassa. Myös etuuskien taso oli tietoisesti jätetty matalaksi, niin että etuudet eivät yksinään riittäisi takaamaan toimeentuloa (ks. Therborn 1989, 213). Lain eräänä (piilo)funktiona oli stimuloida vapaaehtoisten eläkkeiden laajentumista. Voidaan siis arvioida, että rahoituksen ja etuuskien tason kannalta laki ei ollut kovin suotuista pienituloisten tai tulottomien kannalta. Toisaalta laissa jatkettiin ns. back-service-käytäntöä, jonka mukaan valtio maksoi vakuutusmaksut tulottomien puolesta.

Robert H. Coxin (1993) mukaan vuoden 1957 eläkelaila oli kaksi merkittävää vaikutusta Alankomaiden sosiaaliturvan laajentumiseen. Se synnytti hallintoratkaisun, jota jatkettiin myöhemmissä sosiaalivakuutuksen uudistamisissa. Näin työmarkkinajärjestöt eivät vastustaneet sosiaalivakuutuksen jatkokehittämistä. Eläkelaki loi myös yhteisymmärryksen ilmapiirin yhteiskuntaan, sillä oikeistoa edustavat kristilliset puolueet hyväksyivät ja sitoutuivat sosiaaliturvan laajentamiseen.

Uusia kansanvakuutuslakeja

Myös kaksi seuraavaa vaihetta Alankomaissa merkitsivät vähimmäistoi-meentulon tavoitteen vahvistumista. Ensimmäisenä voidaan mainita neljän uuden kansanvakuutuslain toteuttaminen 1960- ja 1970-luvulla. Lait koskivat perheitä sekä toisaalta lääkekustannusten ja työkyvyttömyyden korvaamista. Vuonna 1967 säädettiin korkeatasoinen työntekijäin työkyvyttömyyseläkejärjestelmä, joka korvasi vanhan työntekijäin työtaturmavakuutuksen. Työkyvyttömyyseläkkeiden taso oli 80 % palkasta, ja eläkkeen saamisen perusteeksi hyväksyttiin työhön liittyvien tekijöiden ohella myös sosiaaliset perusteet. Tätä on joskus pidetty uuden aikakauden aloittamisena työkyvyttömyyden määrittelyssä (ks. Ploug & Kvist 1994 b, 198)

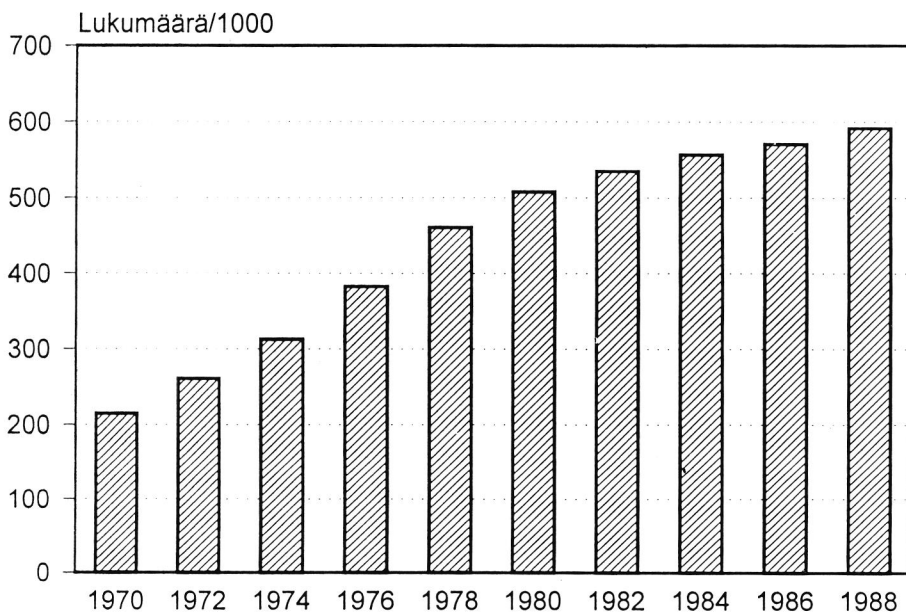
Lain säätämiseen liittyi kiista kahden ministeriön välillä, sosiaaliministeriön ja sosiaalityön ministeriön välillä. Kiista koski sosiaalivakuutuksen ja sosiaaliavustuksen rajan määrittelyä. Myös työmarkkinajärjestöt vastustivat ehdotettua rahoitusjärjestelyä, jossa erityisveroja olisi käytetty yleisten työkyvyttömyyseläkkeiden maksuun. Ne pystyivät kuitenkin sopimaan asiasta, ja uusi laki korvasi vanhan työtaturmajärjestelmän (Cox 1993, 145). Tällä lailla oli monia tarkoittamattomia seurauksia⁶, ja se rapautti myös korporativististen instituutioiden asemaa alankomaalaisen sosiaalivakuutuksen hoidossa. Työkyvyttömyyseläkkeiden, kuten koko alankomaalaisen hyvinvointivaltion, tarkoittamattomat seuraukset liittyivät siihen, että järjestelmien kattavuutta oli laajennettu huomattavasti kiinnittämättä riittävää huomiota niiden tulevaisuuden rahoitukseen (kuvio 6).

Työkyvyttömyyseläkkeiden muuttamista palkansaajien vakuutuksesta kansanvakuutusjärjestelmäksi jatkettiin ja vuonna 1975 säädettiin laki yleisestä työkyvyttömyyseläkkeestä. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmän runsas käyttö on ollut osa talouden rationalisointipolitiikkaa Alankomaissa. Esimerkiksi vuosien 1965 ja 1980 välillä yksityisen sektorin työkyvyttömyyseläkemenot kasvoivat 1,2 %:sta 4,4 %:iin bruttokansantuotteesta (Aarts & de Jong 1990, 35). Suuret työkyvyttömyys- ja työttömyyskorvaukset ovat liittyneet työmarkkinoiden rationalisointipolitiikkaan. Suurissa työkyvyttömyyseläkkeissä oli kysymys nimenomaan siitä, että niiden avulla hoidettiin työttömyysongelmaa (Therborn 1989, 237; Cox 1993, 167–168).

⁶ Kyse on itse asiassa sosiaalipolitiikan kontrafinaalisuudesta (vrt. Sartre 1980, 258-259), joka näyttää olevan monien tulonsiirtojärjestelmien ominaisuus (ks. esim. Korpi & Palme 1994).

On korostettava myös katolisen puolueen tärkeää roolia työkyvyttömyyseläkejärjestelmän läpiviennissä. Katolisessa puolueessa tapahtunut sosiaalipoliittisen ajattelutavan muutos 1950-luvun lopulla heijastui selvästi prosessissa. Sosiaaliturvauudistuksissa tavoitteeksi asetettiin laaja kattavuus ja vähimmäistoimeentulon varmistaminen maassa asuville. Näiden tavoitteiden saavuttaminen tuli mahdolliseksi, kun puolue piti hallussaan sosiaaliministeriön johtoa useita vuosia ja myös ministeriön virkamieskunta sitoutui tavoitteiden toteuttamiseen. Myös yksilötason tekijä oli mukana prosessissa: katolista puoluetta edustava sosiaaliministeri Gerhard Veldkamp oli henkilökohtaisesti vakuuttunut työkyvyttömyyseläkejärjestelmän tarpeellisuudesta. Hänen hyvät suhteensa katoliseen ammattiyhdistysliikkeeseen antoivat uudistuksille liikkumatilaa. Myös sosiaalidemokraatit tukivat työkyvyttömyysuudistuksia, vaikka heidän ministerinsä pyrkivät jarruttamaan uudistusten aikataulua.

Kuvio 6. Työkyvyttömyyseläkkeen saajien lukumäärän kehitys yksityisellä sektorilla Alankomaissa 1970–1988



Lähde: Aarts & de Jong 1990, 39

Toisessa vaiheessa päähuomio kiinnitettiin vähimmäistoimeentulon yleiseen takaamiseen sekä sosiaalivakuutuksessa että palkkapolitiikassa. Vuonna 1964 hyväksyttiin kiistelty laki, jolla vanhuuseläkkeet korotettiin ”sosiaalisesti” hyväksytylle vähimmäistasolle. Uudistuksen toteutumisen eräs ehto oli se, että katolinen ammattiyhdistysliike ryhtyi sosiaalidemokraattisen ammattiyhdistysliikkeen rintamaan, jolloin ne yhdessä vaativat hyväksyttävän vähimmäistoimeentulon takaamista. Muutos oli tärkeä Alankomaiden sosiaalipolitiikan historiassa, koska katolinen ammattiyhdistysliike oli aikaisemmin yhdessä työnantajien kanssa vastustanut vähimmäistoimeentuloa ja puolustanut subsidiariteettiperiaatetta (Therborn 1989, 214).

Vuonna 1963 säädettiin laki yleisestä sosiaalivastuksesta (Algemene Bijstandswet), joka oli yhä enemmän viimeisenä suojaverkkona kaikille muun sosiaalivakuutuksen piiristä pudonneille. Tässä uudistuksessa sosiaalihuollosta poistettiin subsidiariteettiperiaatteen piirteet, ja se muuttui yksilöivästä huollosta kaavamaisemman avustuksen suuntaan. Uudistus ilmensi katolisessa puolueessa toteutunutta sosiaalipoliittisen ajattelun muutosta. Puolueen johdossa oli tapahtunut sukupolven vaihdos, jonka seurauksena sen sosiaalipolitiikassa korostettiin solidaarisuutta subsidiariteetin sijaan. Solidaarisuutta ei määritelty sosiaalidemokraattien tavoin kansalaisten väliseksi tasa-arvoksi, vaan katolisen sosiaaliopin mukaisesti yksilöiden väliseksi huolenpidoksi toisistaan. Korostettiin nimenomaan parempiosaisten vastuuta yhteiskunnan heikompiosaisista (Cox 1993, 136).

Uudistetussa sosiaalivastuksessa oli olennaista, että siitä tuli kiinteä etuus, jonka rahoitusvastuu siirtyi valtiolle. Samalla laki vähensi yksityisten organisaatioiden, kuten kirkon, roolia avustuksen toimeenpanossa, koska avustuksen hallinto annettiin kunnallisen sosiaalitoimen tehtäväksi. Lisäksi laki erotti selvästi rahamääräisen avustuksen ja varsinaisen sosiaalityön.

Vuonna 1968 säädettiin laki yleisestä vähimmäispalkasta, ja vuoteen 1974 mennessä kaikkien sosiaaliturvajärjestelmien vähimmäisetuudet oli sidottu nettomääräiseen vähimmäispalkkaan (van Kersbergen & Becker 1988, 490; Roebroek 1993, 246–247). Valtion vastuu kansalaisten sosiaalisesta turvallisuudesta kirjoitettiin myös Alankomaiden perustuslakiin (Pieters 1993, 184; Ploug & Kvist 1994 b, 198). Laajan vähimmäisturvaverkon luominen on merkinnyt sitä, että jako sosiaalivakuutukseen ja sosiaalivastukseen on hävinnyt Alankomaissa, ainakin arkipäivän kielenkäytössä (Therborn 1989, 216–217). Kyse on perustoimeentulon takaamisesta jokaiselle maassa asuvalle, ja Alankomaista on joskus käytetty termiä **kansalaistulovaltio** (Eräsaari 1995, 184).

Laaja-alaisen vähimmäistoimeentulojärjestelmän rakentaminen tapahtui aikakaudella asteittain ilman suurta projektia tai visiota. Tälle ”inkrementalistiselle paradoksille” ei ole annettu hyvää historiallista selitystä, mutta seuraavia tekijöitä voidaan mainita:

Voimakas taloudellinen kasvu ja virkamiesten pyrkimys kattavan sosiaalisen turvaverkon rakentamiseen.

Sekulaarin pilarin poliittinen ja kulttuurinen yliote. Massakulutuksen ja kansainvälisen median luomat ihanteet sekularisoivat yhteiskuntaa. Kyse oli samasta modernisaation aallosta, joka halkoi koko Eurooppaa 1950- ja 1960-luvuilla. Auto ja TV tulivat osaksi jokamiehen elämäntapaa (Arvidsson ym. 1994, 221). Alankomaissa tapahtui "depilarisoituminen", joka näkyi siinä, että katolinen pilari tavaltaan katosi. Katolinen ammattiyhdistysliike liittyi sosiaalidemokratiseen ammattiyhdistysliikkeeseen vuonna 1976 ja katolinen puolue sulautui maltilliseen kalvinistiseen puolueeseen vuonna 1977.

Kristillinen pilari joutui antamaan osittain periksi sekulaarille pilarille. Kyse oli koko yhteiskunnan sekularisoitumisesta, joka mahdollisti sosiaaliturvajärjestelmien rationalisointia: kattavuuden laajentamisen ja etuuksien tason nostamisen. Uskonnon merkityksen hiipuessa kyettiin toteuttamaan van Rhijnin komitean alkuperäisiä suosituksia. On kuitenkin huomattava, että kristillisten puolueiden merkitys oli keskeinen tässäkin sosiaalivakuutuksen ja sosiaaliavustuksen rationalisaatiossa. Uudistukset tulivat mahdollisiksi puolueiden määrittäessä uudelleen suhteensa sosiaalipolitiikkaan.

Sosiaalivakuutuksen korporativistinen ja hajautettu hallinto rajoitti kuitenkin sosiaalivakuutuksen kattavuutta. Korporativistiset intressit pyrkivät turvaamaan etunsa rajoittamalla sosiaalivakuutusjärjestelmät koskemaan pelkästään palkansaajia. Vasta kun työmarkkinajärjestöjen edustus oli taattu sosiaalivakuutuksen hallinnossa 1950-luvun puolivälissä, sosiaalivakuutus laajentui kattamaan kaikki Alankomaissa asuvat.

Vapaaehtoiset järjestelmät lisääntyvät

Yhtä aikaa yleisten kansanvakuutusjärjestelmien ja palkansaajavakuutusten kanssa Alankomaissa kehitettiin myös vapaaehtoisia järjestelmiä. Järjestelmien juuret ovat Alankomaiden yhteiskunnan pilarisaatiossa, ja ne ovat joko työnantajakohtaisia tai työehtosopimuksiin perustuvia. Järjestelmien piirissä olevien henkilöiden määrä on lisääntynyt huomattavasti toisen maailmansodan jälkeen, ja myös niiden etuuksien taso on noussut. Myös vapaaehtoisten järjestelmien maksamat edut vähennetään tai yhteensovitetaan lakisääteisten sosiaalivakuutusetujen kanssa. Tämä rationalisatio on ollut seurausta valtiovallan toimenpiteistä, mutta myös korporativistiset osapuolet ovat kehittäneet järjestelmiä (van Gunsteren & Rein 1985, 136–137).

Eläkkeiden osalta vapaaehtoiseen vakuutukseen kuuluu noin 81 % palkansaajista. Tämä kehitys on perustunut siihen, että vuonna 1949 annetun lain perusteella viranomaiset ovat voineet määrätä alakohtaisten eläkejärjestelmien jäsenyyden kaikille alalla toimiville työnantajille (Laitinen 1995, 9). Vapaaehtoisen vakuutuksen merkitys on ollut siinä, että sen tavoitteena on ollut saavutetun kulutustason säilyttäminen, kun taas yleisen kansanvakuutuksen tavoite on ollut vähimmäistoimeentulon turvaaminen. Vanhuuseläkkeissä molemmista järjestelmistä saadun eläkkeen korvaustaso ylittää noin 70 %:iin loppuansioista (Pieters 1993, 192). Tärkeä ero on myös siinä, että vapaaehtoiset järjestelmät ovat perustuneet rahastointiin kun taas yleinen kansanvakuutus on perustunut jakoperiaatteelle. Edellistä on hallinnut ekvivalenssin periaate, jälkimmäistä yhteisvastuun periaate.

Ranska

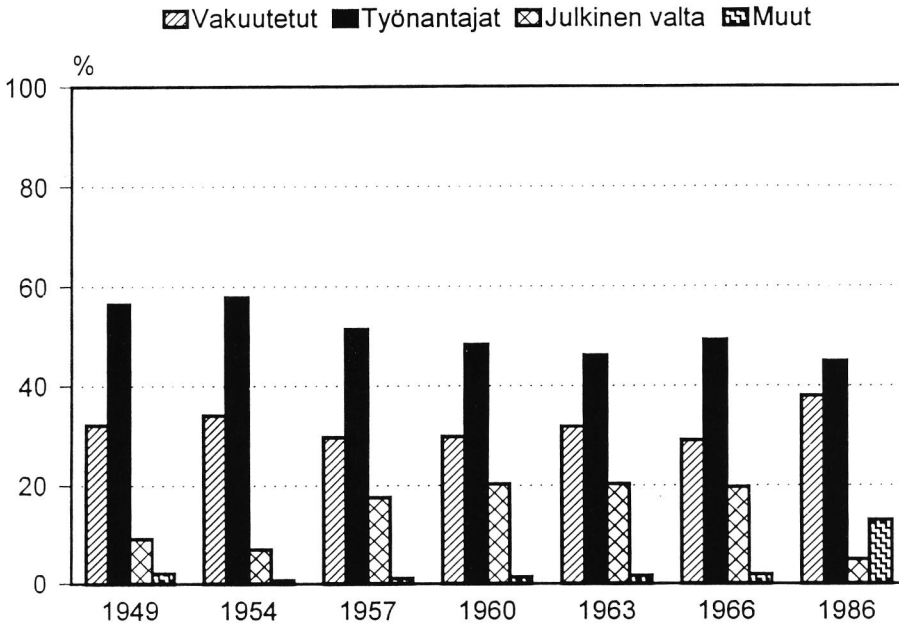
Pitkästä korkeasuhdanteen syklistä toisen maailmansodan jälkeen on Ranskassa käytetty nimitystä ”kolmekymmentä kunniakasta vuotta” (Trente Glorieuses). Valtion talouspolitiikka noudatti tänä aikana ”stop and go” -periaatetta. Kun inflaatio kiihtyi, valtio tiukensi rahapolitiikkaansa. Työttömyyskausina turvauduttiin talouden elvytykseen.

Sosioekonomisten ryhmien välisten riitojen tuloksena saatiin vuonna 1946 Ranskassa aikaan eläkejärjestelmä, joka perustuu työhön osallistumiseen. Ranskalaisen ajattelutavan mukaan järjestelmää pidetään silloin universaalina. Sen katsotaan kattavan koko väestön, kun siihen kuuluvat työhön osallistuvat henkilöt ja heidän perheensä.

Nykyisin tosin palkkatyötä tekemätön henkilökin voi liittyä sosiaali-vakuutusjärjestelmään. Hänen on kuitenkin aktiivisesti huolehdittava liittymisestään ja vastattava vakuutusmaksuistaan itse. Jos hän on varaton, sosiaaliavustus hoitaa hänen vakuutusmaksunsa (Kautto & Kärkkäinen 1993, 88).

Eläkkeet rahoitetaan työnantajien ja vakuutettujen maksuilla, ja rahoitus perustuu jakojärjestelmään (kuvio 7). Yleinen palkansaajien eläkejärjestelmä kattaa 70 %, ja loput kuuluvat erityisjärjestelmien piiriin. Yhden yhteisen rahaston periaatteesta jouduttiin siis luopumaan.

Kuvio 7. Eläkkeiden rahoituksen jakautuminen eri suorittajien kesken Ranskassa 1949–1986 *)



*) Sisältää myös sairausvakuutuksen vuosina 1949–1957

Lähde: Flora ym. 1983; ILO 1990

Eläkkeeseen oikeuttavilla tuloilla on katto. Tästä syystä tarvitaan työmarkkinajärjestöjen sopimuksiin perustuvia lisäeläkejärjestelmiä. Ylempien toimihenkilöiden lisäeläkejärjestelmä AGIRC perustettiin jo vuonna 1947, ja se muutettiin pakolliseksi vuonna 1961. Samana vuonna perustettiin lisäeläkejärjestelmä myös muille palkansaajille, ARRCO. Lisäeläkejärjestelmistä maksetaan vanhuuseläkkeitä ja perhe-eläkkeitä. Työkyvyttömyyseläkettä niihin ei sisälly (Janhunen 1990, 168–177).

Yrittäjäeläkelaki tuli voimaan vuonna 1948. Sen valmistelua hallitsivat samat ristiriidat, jotka palkansaajien eläkejärjestelmäkin joutui käymään läpi. Itsenäisten yrittäjien taloudellinen asema vaihteli. Hallitus tavoitteli yhtenäistä järjestelmää, jossa eläkekustannuksia olisi tasattu eri tuloluokkien kesken. Varakkaiden yrittäjien solidaarisuus ei riittänyt. Vapaiden ammattien harjoittajille, teollisuuden ja kaupan yrittäjille, käsityöläisille ja maanviljelijöille

luotiin omat järjestelmänsä. Eri elinkeinohaarojen eläkejärjestelyt jäivät siis kunkin alan erilaisen taloudellisen ja demografisen kehityksen varaan (Baldwin 1990, 176–178).

Sosialistijohtoinen Guy Mollet'n hallitus toteutti vielä neljännen tasavallan loppuaikoina vuonna 1956 pienimpien eläkkeiden korotuksen määrittelemällä vähimmäisvanhuuseläkkeen (minimum vieillesse). Sitä varten perustettiin kansallinen solidaarisuusrahasto, jonka varat kerättiin autoille säädetystä erikoisverosta (Prost 1979, 74–75).

Työttömät oli alun perin jätetty sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle. Työttömyysvakuutus saatiin aikaan vasta vuonna 1958 työmarkkinajärjestöjen kollektiivisella sopimuksella. Työvoimaministeriö vastusti korporativistisesti järjestettyä työttömyysvakuutusta, sillä se pelkäsi menettävänsä vastuualueensa kontrollin. Nykyisin valtio kuitenkin valvoo järjestelmää ja vastaa sen rahastojen sijoitustoiminnasta (Gueslin 1992, 171–172).

Niitä varten, jotka eivät kuulu työnsä tai perhesuhteidensa perusteella minkään sosiaaliturvajärjestelmän piiriin, on olemassa sosiaaliavustus. Sitä voidaan maksaa 25 vuotta täyttäneelle henkilölle, joka sitoutuu noudattamaan hänelle suunniteltua, yhteiskuntaan integroivaa ohjelmaa (Kautto - Kärkkäinen 1993, 98).

Erillisen maininnan hyvinvointivaltiollisessa kehityksessä ansaitsee Ranskan perhepolitiikka, joka on poikkeuksellisen laajaa. Ranskassa on Euroopan kattavin ja vanhin esikoulu- ja päivähoitojärjestelmä, joka on auttanut naisten työvoimaan osallistumista (Anttonen & Sipilä 1994, 241). Koska sosiaaliturva on voimakkaasti työelämään sidottua, perhepolitiikka ja sosiaaliturvapolitiikka kietoutuvat tässä suhteessa yhteen edistäen sukupuolten tai, jos niin halutaan sanoa, perheenjäsenten, tasa-arvoa.

Perhepolitiikan keskeisyys saattaa osittain johtua katolisille maille ominaisesta, perheen merkitystä korostavasta ideologiasta, mutta enemmän siihen on vaikuttanut hallitusten huoli Ranskan epäedullisesta demografisesta kehityksestä. Ranska oli ensimmäinen Länsi-Euroopan maa, jossa syntyvyys alkoi vähetä.

Kotiäideille alettiin maksaa kertaluonteista avustusta jo vuonna 1938. Vichyn hallitus muunsi sen yhtenäiseksi äidinpalkaksi. Vuonna 1956 perheavustus ulotettiin itsenäisten yrittäjien kotona oleviin puolisoihin (Gueslin 1992, 170–171).

1970-luvun alussa perhe-etuusjärjestelmä muutettiin ns. kolmannen lapsen politiikaksi. Lapsilisää aletaan maksaa vasta toisesta lapsesta lähtien. Kolmannen lapsen syntyessä lapsilisä enemmän kuin kaksinkertaistuu (Kautto & Kärkkäinen 1993, 95).

Vuonna 1946 perustettu sosiaaliturvajärjestelmä toimi puutteistaan huolimatta hyvin sen pitkän taloudellisen nousun aikana, joka kesti sodan päättymisestä öljykriisiin. Ranskan sosiaaliturvan kehittämisen eräs hankaluus on ollut se, että vaikka poliitikot ovat pyrkineet sosiaaliturvajärjestelmän kattavuuteen ja yhdenmukaisuuteen, niin tosiasiasa eri yhteiskuntaryhmät ovat mustasukkaisesti varjelleet omien erityisjärjestelmiensä autonomisuutta (Mistral 1995, 4).

Korpotativismi eli työmarkkinajärjestöjen valta sosiaaliturvajärjestelmien hallinnossa on myös jäänyt vajaaksi. Palkansaajajärjestöjen järjestäytymisaste on hyvin alhainen, joten niiden edustavuus on heikko. Työnantajat eivät puolestaan ole pitäneet järjestöjen valtaa erityisen tärkeänä. Tämän seurauksena valtion valvonta on muuttunut varsinaiseksi määräysvallaksi, varsinkin kun valtio on joutunut vastaamaan alijäämäisten eläkekassojen vajauksista (Mistral 1995, 4).

Todellisuudessa valtio tekee viime kädessä päätökset vakuutusmaksuista. Se valvoo välittömästi kassojen maksamia etuuksia määräämällä niiden suoritustavan, edunsaajat ja etuuksien tason. Lisäksi se vaikuttaa epäsuorasti terveysturvaan kontrolloimalla sairaalalaitoksen hallintoa ja terveydenhoitohenkilökunnan palkkioita (Gueslin 1992, 210).

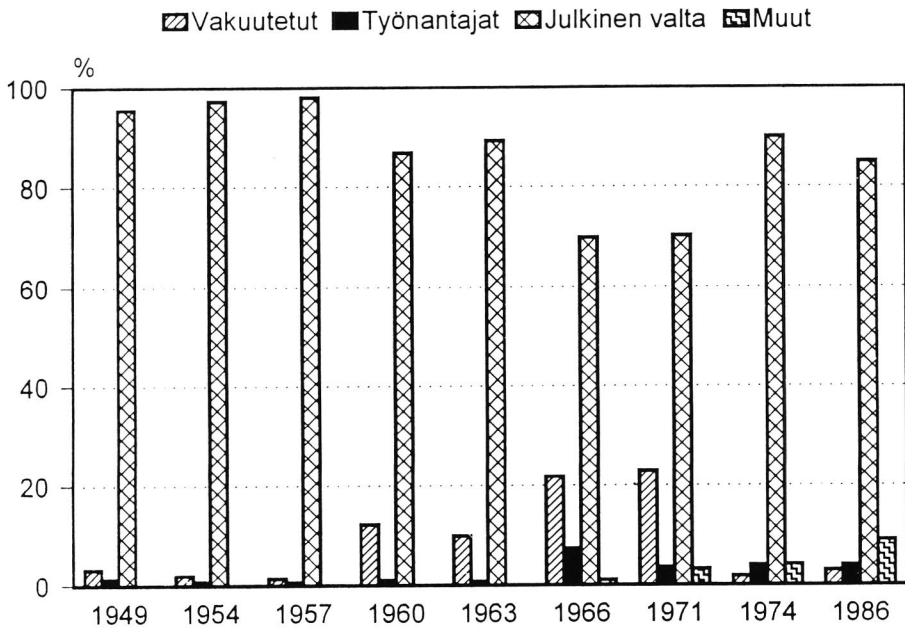
Tanska

Tanskassa 1960-luku oli vakaan talouskasvun ja täystyöllisyyden kautta. Talouskasvu oli nopeaa ja reaali-palkat nousivat vuosina 1958–1969 keskimäärin 5,75 % vuodessa. Talouselämässä elettiin korkeasuhtanteen aikaa. Teollisuus ja julkiset palvelut kasvoivat, kun taas maataloustuotannon osuus pieneni. Elettiin toisen teollisen vallankumouksen ns. tavarakulttuurin kautta, jolle olivat ominaisia elintason nousu ja massakulutus. Tuotanto-elämän muutos heijastui myös sosiaaliturvaan, ja esitettiin vähimmäisturvan sijaan tulonmenetyksen korvaamista. Eläkepolitiikassa alettiin vaatia kulutus-tasoa vastaavan ansioeläketurvan aikaansaamista. (Sørensen 1977, 119–124.)

Ajanjaksolla hylättiin vuoden 1933 sosiaalireformin perusta ja otettiin askeleet kohti institutionaalista sosiaaliturvaa. Vuoden 1933 kansanvakuutuslaki uusittiin vuonna 1960. Uusi kansanvakuutuslaki sisälsi vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeet, kuntoutuksen ja sairausvakuutuksen. Vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeissä hylättiin vakuutuksen piirteet, eikä sairauskassan jäsenyys ollut enää vanhuuseläkkeiden saamisen edellytyksenä. Sairausvakuutus ulotettiin kaikkiin kansalaisiin ja sosiaaliavustuksesta poistettiin köyhyyden käsite. Tasapuolisen kohtelun periaate, joka tarkoitti kaikille kansalaisille tasasuuruksia etuja, sai lisääntyvää kannatusta. Vuonna 1964 päätettiin toteuttaa tasasuurinen vanhuuseläke kaikille 67-vuotiaille asteittain vuoteen 1970 mennessä. Vuonna 1960 käynnistettiin tärkeä vaihe kohti

insitutionaalista sosiaaliturvaa vahvistamalla avustusperiaatetta vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeissä, terveysturvassa ja sosiaaliavustuksessa sekä lisäämällä valtion rahoitusosuutta (kuvio 8). Etuudet alkoivat kehittyä yleisiksi. (Johansen 1986, 301–304.)

Kuvio 8. Eläkkeiden rahoituksen jakautuminen eri suorittajien kesken Tanskassa 1949–1986



Lähde: Flora ym. 1983; ILO 1990

Aloite kulutustason säilyttävän lisäeläkejärjestelmän aikaan saamiseksi otettiin esille työntekijä- (LO) ja työnantajajärjestöjen (DA) välisissä sopimusneuvotteluissa. Työmarkkinajärjestöt esittivät komitean perustamista valmistelemaan työntekijäin ryhmäeläkevakuutusta. Sosiaalidemokraattinen hallitus sisällytti vuoden 1963 tulopoliittiseen ratkaisuun lupauksen lisäeläkejärjestelmän aikaan saamiseksi. Hallituksen toimeksiannosta komitea valmisteli ehdotuksen lisäeläkejärjestelmäksi niin, että lisäeläkejärjestelmä ehdotettiin, toisin kuin työmarkkinajärjestöt olivat esittäneet, ulotettavaksi kaikkiin työsuhhteissa oleviin palkansaajiin ehdotetun ryhmäeläkevakuutuksen sijaan. (Jensen 1985, 126–127; Salminen 1993, 256–258.)

Eläkekomitea ehdotti, että lisäeläkkeet olisivat tasaeläkkeitä eivätkä ne määräytyisi ansioiden mukaan. Ansiosidonnaisuutta vastustivat sekä LO että DA kuitenkin eri perustein. LO ei halunnut eläkejärjestelmää, joka siirtäisi työaikaiset palkkaerot eläkkeisiin, ja katsoi, että tasasuuruiset etuudet kohtelevat pienipalkkaisia jäseniä tasapuolisemmin. Työnantajat vastustivat ansioihin suhteutettuja eläke-etuuksia automaattisista indeksikorotuksista aiheutuvien kustannusten takia ja kannattivat tasasuuruisia etuuksia. Kansankäräjillä højre ja venstre vastustivat lisäeläkejärjestelmäehdotusta, koska sen ulkopuolelle olisivat jääneet maatalousyrittäjät ja muut yrittäjät. Kuitenkin ne hyväksyivät lisäeläkkeet, kun korostettiin, että lisäeläke oli ensimmäinen vaihe kohti koko työvoiman saattamista lisäeläkejärjestelmän piiriin, ts. myös yrittäjäväestö tulisi myöhemmin lisäeläkejärjestelmän piiriin. (Sørensen 1977, 119–124; Salminen 1993, 259–261; Simonsen 1994, 10–13.)

Sosiaalidemokraattisen hallituksen toimeksiannosta komitea valmisti ansiosidonnaista lisäeläkejärjestelmää Ruotsin ATP-mallin mukaan niin, että myös maanviljelijät ja muut itsenäiset yrittäjät olisivat tulleet eläkejärjestelmän piiriin. Ehdotuksen mukaan ansiosidonnainen lisäeläke olisi rakennettu kansaneläkkeen päälle ja sen rahoitus olisi perustunut rahastointiin ja jakojärjestelmään. Porvaripuolueet hyväksyivät tuolloin ehdotuksen yleiset periaatteet. (Jensen 1985, 127–128; Salminen 1993, 255–260.)

Kun komitea jätti mietintönsä vuonna 1967, Tanskan poliittinen tilanne oli muuttunut. Poliittinen elämä oli ideologisesti polarisoitunut ja komiteanmietintö jäi yleispolitiikan varjoon. Vuoden 1966 vaaleissa vasemmisto oli saanut enemmistön kansankäräjille. Sosiaalidemokraattien ja radikaali venstren perinteinen yhteistyö päättyi, ja sosiaalidemokraatit joutuivat tukeutumaan sosialisteihin. Vasemmiston yhteistyö yhdisti porvaripuolueet sosiaalidemokraatteja vastaan. Kun sosiaalidemokraattinen hallitus valmisti komiteanmietinnön pohjalta kansankäräjille esityksen ansiosidonnaisesta lisäeläkkeestä, porvaripuolueet ja myös vasemmistososialistit hylkäsivät ansioperiaatteen. Näin sosiaalidemokraatit eivät saaneet kansankäräjäenemmistöä esitykselleen. (Baldwin 1990, 230–232; Salminen 1993, 261–265.)

Vuoden 1968 kansankäräjävaaleissa vasemmisto menetti enemmistönsä ja kolme porvaripuoluetta muodostivat enemmistöhallituksen. Tämä merkitsi sitä, että ansiosidonnaisen lisäeläkejärjestelmän kehittäminen siirtyi. Porvaripuolueiden vastustuksen takia ansiosidonnainen lisäeläkejärjestelmä ei toteutunut Tanskassa, ja eläkejärjestelmän perustana säilyi tasasuuruinen ja tuloharkintaan pohjautuva kansaneläke. (Jensen 1985, 129–137; Nordborg ja Sjøstedt 1987, 251; Salminen 1993, 261–279.)

Tanskan sosiaali- ja eläketurva muotoutui toisen maailmansodan jälkeen 1970-luvulle mennessä pääasiassa sosiaalidemokraattisen ideologian mukaisesti. Voidaankin sanoa, että kun ennen toista maailmansotaa sosiaali- ja eläketurvan sisältöön vaikuttivat keskeisesti talonpoikaipuolueet

venstre ja radikaali venstre, sodan jälkeen tanskalainen sosiaali- ja eläketurva osin sosiaalidemokratisoitui. Tanskasta kehittyi nykyaikainen pohjoismainen hyvinvointivaltio, jonka sosiaali- ja eläketurva kattaa kaikki kansalaiset ja takaa avustusperiaatteisen verorahoitteen perusturvan. Tanskassa päinvastoin kuin muissa Pohjoismaissa yritykset lakisääteisen ansiosidonnaisen eläketurvan aikaan saamiseksi epäonnistuvat lähinnä oikeiston ja pikkuporvariston vastustuksen takia. Eläketurvan painopiste säilyi kansaneläkejärjestelmässä päinvastoin kuin Suomessa ja Ruotsissa, jossa eläketurvan painopiste siirtyi ansioeläkejärjestelmään. Tässä mielessä sosiaalidemokraattinen ideologia ei vakiintunut Tanskassa. Toisaalta vähimmäistoimeentulon turvaaminen on ollut tärkeä tavoite tanskalaiselle sosiaalidemokratialle.

Yhteenveto

Vuosien 1955 ja 1975 välistä aikaa voidaan nimittää kasvukaudeksi vertailumaissa kuten useissa muissakin läntisen Euroopan maissa. Kehitys oli samansuuntainen sikäli, että kaikissa maissa koettiin joukkotuotannon ja -kulutuksen, työttömyyden, ammatillisen järjestäytymisen ja julkisen sektorin laajeneminen. Tähän joukkotuotannon ja -kulutuksen järjestelmään liittyi vielä vapaakaupan laajeneminen, joka näkyi esimerkiksi Euroopan integraation etenemisessä (Kosonen 1995, 113).

Tanskassa sosiaaliturva kehittyi tällä ajanjaksolla vähimmäistoimeentulon takaavaksi järjestelmäksi pitkälti Beveridge-raportin mukaisesti. Sosiaaliturva perustui avustusmenetelmään, ja se kattoi periaatteessa koko väestön. Myös kunnallinen palveluverkko laajentui huomattavasti. Voisi ehkä sanoa, että vanha tanskalainen malli säilyi mutta siihen tehtiin "sosiaalidemokraattisia" täydennyksiä.

Alankomaissa tuli laadullinen muutos sosiaaliturvaan, kun työväenvakuutuksesta siirryttiin kansanvakuutukseen. Sosiaaliturva kattoi lähes koko väestön, ja vain naimisissa olevien naisten turvassa oli aukkoja. Tämä liittyi osittain uskonnollisiin traditioihin, osittain naisten Ranskaa ja Tanskaa vähäisempään työssäkäyntiin. Alankomaiden sosiaaliturvan laajentumisessa mielenkiintoinen piirre oli erityisesti työkyvyttömyysvakuutuksen kehittäminen ja laaja käyttö. Alankomaat kehitti tällä kaudella lähes täydellisen turvaverkon asukkaalleen, minkä takia maata on joskus kuvattu ilmauksella "kansalaistulovaltio".

Ranskassa pidettiin kiinni työväenvakuutuslinjasta, mutta sosiaaliturvan kattavuutta laajennettiin asteittain. Tämä on liittynyt siihen, että Ranskassa ei ole koskaan pystytty tekemään selkeää valintaa maassa asumiseen ja työhön perustuvien sosiaaliturvamallien välillä. Kansanvakuutusjärjestelmien säätäminen Alankomaissa ja työväenvakuutusjärjestelmien kattavuuden

laajentaminen Ranskassa merkitsivät sitä, että eläkejärjestelmät samankaltaistuivat ainakin kattavuudeltaan vertailumaissa. Myös keskieläkkeiden korvaavuustasot lähestyivät toisiaan. Tärkeänä erona maiden välillä pysyi se, että Alankomaat ja Tanska painottivat liberaalimman perinteensä mukaisesti vähimmäistoimeentulon takaamista sosiaaliturvassa, kun taas Ranska korosti sosiaaliturvassaan työaikaisen kulutustason säilyttämistä.

Samankaltaistuminen tapahtui kuitenkin erilaisten poliittisten kuvioiden kautta. Sosiaalidemokraatit olivat keskeisiä toimijoita Tanskassa. Alankomaissa pilarisoitumisen heikkeneminen ja kristillis-demokraattisissa puolueissa tapahtunut sosiaalipolitiikan tavoitteiden uudelleenmäärittely olivat tärkeitä tekijöitä. Uskonnollisten perinteiden heikentyessä sosiaaliturvan perustaksi otettiin maassa asuminen työnteon sijasta. Ranskassa uudistukset perustui-
vat sosialistien, kristillisdemokraattien ja vahvan presidentin vuorovetoon.

4.5 Sosiaaliturva hidastuvan kasvun yhteiskunnassa 1976 ->

Alankomaat

Tällä kaudella sosiaaliturvan laajentaminen ja kokonaiskysyntää lisäävä talouspolitiikka joutuivat puolustuskannalle. Ison-Britannian tavoin hyökkäystä johtivat (talous)ideologit, jotka perustivat oppinsa monetaristiseen talousteoriaan. Rakenteellisina ja taloudellisina syinä sosiaaliturvan arvostelulle voidaan nähdä taloudellinen lama sekä suuri työttömyys Alankomaissa 1970-luvun lopussa (van Kersbergen & Becker 1988, 493). Maailmantalouden kriisi, erityisesti öljykriisi, iski voimakkaasti Alankomaihin, jonka talous on hyvin riippuvainen ulkoisista suhdannevaihteluista.

Myös Alankomaiden poliittinen järjestelmä muuttui perusteellisesti 1970- ja 1980-luvuilla. Uskonto ei enää ollut poliittisen mobilisaation tärkein perusta, vaan sen tilalle tulivat monet yhden asian liikkeet ja painostusryhmät. Myös korporativistiset instituutiot ja työmarkkinajärjestöt menettivät vaikutusvaltaansa. Sosiaalialan ja terveydenhoidon ammattiryhmät sen sijaan voimistivat otettaan Alankomaissa. Alankomaiden poliittinen järjestelmä muuttui pluralistisemmaksi ja avoimemmaksi. Myös hallituksen ja parlamentin ote yhteiskunnan ohjaukseen tiivistyi 1980-luvun alusta lähtien. Nämä taloudelliset ja poliittiset muutokset olivat taustana hyvinvointivaltiota koskeville säästöohjelmille.

Ensimmäinen talous- ja säästöohjelma esitettiin vuonna 1982. Kyse oli kristillisdemokraattien ja liberaalien yhteishallituksen ohjelmasta, jossa laaja hyvinvointivaltio nähtiin selvästi taloudellisten ongelmien syynä. Ohjelmaan vaikuttivat vahvasti nimenomaan liberaalien näkemykset, joiden mukaan sosiaalietuuksia tuli leikata talouden jaloilleen nostamiseksi ja valtion budjetin alijäämien vähentämiseksi. Ohjelma merkitsi myös sen sodanjälkeisen yhteis-

ymmärryksen murentumista, joka oli ollut sosiaaliturvan kehittämisen taustalla Alankomaissa. Se osoitti liberaalien ylliotteen kristillisdemokraateista, joksi katoliset ja protestanttiset puolueet olivat yhtyneet 1970-luvun lopussa. Puolueiden kompromissin mukaisesti sosiaalietuuksia leikattiin. Vuosina 1984, 1985 ja 1986 eläkkeiden ja perhevustusten tasot jäädytettiin ja työttömyyskorvausten ja työkyvyttömyyseläkkeiden tasoa alennettiin (Cox 1993, 180). On kuitenkin arvioitu, että näillä leikkauksilla ei ole ollut toivottua kustannusvaikutusta, koska sosiaalivastuksen kustannukset lisääntyivät samaan aikaan. Pienempituloiset joutuivat turvautumaan sosiaaliapuun.

Ohjelman konkreettinen toteuttaminen alkoi vasta vuonna 1987. Sosiaaliturvajärjestelmää uudistettiin; pyrittiin hallinnon rationalisointiin ja etuuksien yhdenmukaistamiseen. Pyrkimyksenä oli sopeuttaa sosiaaliturvajärjestelmää taloudellisiin ja työmarkkinoiden muutoksiin, mm. naisten lisääntyneeseen työssäkäyntiin. Hallintoa uudistettiin niin, että sosiaalivastuksen hallinto siirrettiin sosiaalityön ministeriöstä sosiaaliministeriölle. Näin koko sosiaaliturva oli sosiaaliministeriön alaisena, ja samalla päättyi pitkä kiista sosiaalivastuksen hallinnosta kahden ministeriön välillä. Kiistan yksi selityshän oli siinä, että kristilliset ryhmät halusivat pitää sosiaalivastuksen yksityisten hyväntekeväisyysjärjestöjen hallussa.

Myös etuuksia pyrittiin yhdenmukaistamaan. Työttömyysvakuutusjärjestelmä uudistettiin. Sen etuuksien ja myös työkyvyttömyys- ja sairausvakuutuksien etuuksien tasoa heikennettiin. Uudistuksessa tiukennettiin työkyvyttömyyseläkkeiden kriteerejä, varsinkin nuorten työkyvyttömiä kriteerejä. Nettomääräisten etuuksien indeksointi nettomääräiseen vähimmäispalkkaan poistettiin. Kaikkiaan uudistusten tavoitteena oli heikentää oikeutta ansiosidonnaisiin etuuksiin. Kun useat työkyvyttömät ja työttömät joutuivat turvautumaan sosiaaliapuun, näiden järjestelmien tavoitteet muuttuivat kulutustason säilyttämisestä yhä enemmän vähimmäistoimeentulon turvaamista kohti (vrt. Cox 1993, 181). Alankomaissa on pyritty yhtenäistämään myös sairausvakuutusta, millä pyritään saavuttamaan kustannussäästöjä, koska työssäkäyvien korvaustaso tulisi ilmeisesti putoamaan (ks. Kautto & Kärkkäinen 1993, 53–54).

On kuitenkin huomautettu, että tehdyt leikkaukset eivät muuttaneet Alankomaiden sosiaaliturvajärjestelmän perusrakennetta. Yhteisvastuun periaate, sosiaaliturvajärjestelmän hallinto ja rahoitusmenetelmä säilyttivät asemansa uudistuksessa (Aarts & de Jong 1990, 44–46).

Leikkauksilla on pyritty kuitenkin yksilön oman vastuun lisäämiseen sosiaaliturvassa. Rahoituksessa tämä on ollut tosiasia jo pitkään. Työnantajien osuus ollut pieni ja sitä on pienennetty usein. Sen sijaan kotitalouksien osuus on ollut suuri (Cox 1993, 177). Tässä mielessä vakuutetut ovat vastanneet omasta sosiaaliturvastaan jo aikaisemminkin. Työsuhteessa olevat ovat itse maksaneet sosiaaliturvansa, ja valtio on maksanut niiden

puolesta, jotka eivät ole olleet palkkatyössä.

R. F. M. Lubbersin johtamat kristillisdemokraattien ja liberaalien yhteishallitukset pyrkivät myös sosiaaliavun ja työkyvyttömyyseläkkeiden kustannusten pienentämiseen rajoittamalla niiden "väärinkäyttöä". Sosiaaliavustus tehtiin riippuvaiseksi vastaanottajan elämäntilanteesta: oliko kyseessä yksinäinen vai parisuhteessa elävä henkilö. Tämä merkitsi sitä, että sosiaaliavustus ei enää ollut yksilöllinen oikeus, vaan se määräytyi enemmän viranomaisharkinnan mukaan.

Myös työkyvyttömyyseläkkeiden kustannuksia pyrittiin pienentämään. Tavoitteen takana oli se yksinkertainen tosiasia, että Alankomaiden työvoimassa oli paljon työkyvyttömiä. Hallituksen ohjelman mukaisesti eläkkeelle pääsyn kriteereitä tiukennettiin erottamalla selvemmin työttömyydestä ja yksilöllisestä työkyvyn menetyksestä johtuva eläkeperuste. Myös kuntoutusta pyrittiin lisäämään, samalla kun työkyvyttömyyseläkkeiden tasoa laskettiin⁷.

Hallitus pyrki saamaan myös työmarkkinajärjestöt mukaan työkyvyttömyyseläkemenojen rajoittamiseen, koska työntekijäin eläkejärjestelmien hallinto oli keskeisesti järjestöjen käsissä. Se pyysi korporativistiselta Sosiaalis-taloudelliselta neuvostolta ehdotusta työkyvyttömyyseläkkeiden uudistamiseksi. Neuvoston ehdotus ei kuitenkaan hallituksen mielestä sisältänyt riittäviä muutoksia. Ehdotuksessa pidettiin tiukasti kiinni eläkejärjestelmän hajautetusta hallinnosta, jossa päätösvalta oli yksiselitteisesti työnantaja- ja työntekijäjärjestöillä. Työmarkkinajärjestöt ja niiden asema korporativistisissa instituutioissa tulivat esteeksi hallituksen leikkauspolitiikalle. Tämä lisäsi korporativismin arvostelua erityisesti liberaalien piirissä, jotka pyrkivät syvälle käyviin sosiaaliturvan leikkauksiin (Cox 1993, 193–194).

Tämä tapahtuma osoittaa kansalaisyhteiskunnan korporaatioiden vahvan aseman valtioon nähden. Vaikka hallitus sai tahtonsa lävitse lääkäreiden kohdalla, se ei kyennyt sopimaan työmarkkinajärjestöjen ja korporativististen elinten kanssa. Leikkaukset jäivät aiottuja vaatimattommiksi. Lisäksi tapahtuma yhdessä aikaisemman historian kanssa osoittaa korporativismin kaksinaisroolin sosiaaliturvassa. Korporativismi voi rajittaa sosiaaliturvajärjestelmien kattavuutta, mutta se pystyy myös ehkäisemään sosiaaliturvatuksien leikkauksia.

⁷ Lääkärit ovat suhtautuneet näihin muutoksiin kriittisesti. He ovat katsoneet niiden heikentäneen ammattinsa autonomiaa. Myös työmarkkinoiden tilan ja yksilöllisen työkyvyn yhtäaikaista arviointia on koettu vaikeaksi. Lisäksi lääkärit ovat sitä mieltä, että työkyvyttömyyseläkkeiden kustannussäästöt vuotavat sosiaaliapuun (Cox 1993, 192).

1990-luvun kehitys

Vaikka sosiaaliturvan leikkausten ja sopeutusten tuli loppua vuoteen 1987, Alankomaiden sosiaalidemokraattien ja kristillisdemokraattien yhteishallitus esitti lukuisia muutoksia sosiaaliturvajärjestelmiin 1990-luvun alussa. Sosiaaliturvajärjestelmien ongelmien nähtiin johtuvan työmarkkinoista sekä kansainvälisestä taloudesta. Työllisten vähäinen määrä, sosiaalietuuksien suuruus ja välilliset työvoimakustannukset olivat ongelmallisia (in 't Groen 1994, 103–104).

Sosiaalidemokraattien ja kristillisdemokraattien hallitus esitti muutoksia useisiin sosiaalivakuutuksen aloihin sekä sosiaaliavustukseen. Uudistukset olivat ”teknisiä”, ja ne tapahtuivat ilman suurta periaatekeskustelua. Oikeuksia etuuksiin tiukennettiin ja samalla etuudet tehtiin enemmän selektiivisiksi. Etuuksien tavoitetta muutettiin kulutustason säilyttämisestä kohti vähimmäistoimeentulon turvaamista. Vanhuuseläkkeet tehtiin yksilöllisiksi ja tuloharkintaa lisättiin. Rahoituksessa eräs toimenpide oli muutos Alankomaiden perinteiseen linjaan: työnantajien rahoitusosuutta lisättiin erityisesti sairaus- ja työkyvyttömyysvakuutuksessa (in 't Groen 1994, 105–110).

Puolueet suhtautuivat muutoksiin myönteisesti. Etuuksien tuloharkinnan lisäämistä ja työnantajien rahoitusvastuun korottamista pidettiin oikeana hallituspuolueiden, sosiaalidemokraattien ja kristillisdemokraattien piirissä. Parlamenttikeskustelulle oli ominaista se, että leikkauksia ei arvioitu sosiaalipoliittisesta näkökulmasta vaan valtion budjettiin liittyvät näkökohdat olivat päällimmäisinä (in 't Groen 1994, 112–113).

Vuoden 1994 vaaleissa sosiaaliturvaa koskevat asiat olivat myös esillä. Puolueet tukivat pääosin aikaisempaa hallituspolitiikkaa ja komiteoiden esittämiä uudistuksia. Sosiaaliturvan muutokset koettiin enemmän teknisinä, eikä syvempää sosiaalipoliittista keskustelua haluttu käydä tai sitä ei koettu tarpeelliseksi.

Periaatteellisia näkemyseroja puolueiden välillä ilmeni kahdessa asiassa. Ne liittyivät valtion rooliin sosiaaliturvassa ja noudattivat alankomaalaisten puolueiden perinteisiä kantoja. Kristillisdemokraattien mukaan työttömyys-, sairaus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen piti olla työmarkkinajärjestöjen vastuulla. Sosiaalidemokraattien mielestä niiden tuli olla valtion vastuulla. Liberaalit rajoittivat valtion roolin vähimmäistoimeentulon takaamiseen.

Sosiaaliavustuksessa sosiaalidemokraatit painottivat valtion vastuuta sosiaalisen minimin turvaamisessa. Kristillisdemokraatit ja sosiaaliliberaalit jakoivat vastuun valtion ja paikallisten yhteisöjen välille. Liberaalit taas vaativat muiden etuuksien paitsi vanhuuseläkkeiden tason pudottamista 60 %:iin sosiaalisesta minimistä.

Vaalien jälkeen muodostettiin uusi hallitus syksyllä 1994. Se koostui sosiaalidemokraateista, sosiaaliliberaaleista ja liberaaleista. Hallitus esitti ohjelmassaan useita sosiaaliturvaa karsivia hankkeita. Hallituksen mukaan sairausvakuutusjärjestelmä ja osin myös työkyvyttömyysjärjestelmä tulisi yksityistää. Vanhuuseläkkeiden ja perhe-eläkkeiden myöntämisperusteita tulisi tiukentaa tuloharkintaa lisäämällä (in 't Groen 1994, 114–115; Laitinen 1995, 12).

Näiden uudistusten toteuttaminen tulee vähentämään valtion osuutta sosiaalivakuutuksessa ja entisestään lisäämään työmarkkinajärjestöjen ja yksityisten vakuutusyhtiöiden roolia sosiaaliturvassa. Voidaan siis arvioida, että liberaalien voimien yritykset korporativismin vähentämiseksi alankomaalaisessa sosiaaliturvassa ja sen hallinnossa eivät onnistuneet. On käynyt itse asiassa päinvastoin, sillä korporativismin ote Alankomaiden sosiaaliturvassa on vahvistunut. Kehityskulku osoittaa, miten pysyvä korporaatioiden rooli on Alankomaissa. Korporativistiset järjestelyt sosiaaliturvassa ovat maan hyvinvointivaltion peruspiirre, jotain sellaista mikä ei muutu historiallisten tilanteiden vaihteluista huolimatta. Kansalaisyhteiskunnan ja valtion suhteessa painopiste näyttää siirtyvän kansalaisyhteiskuntaan.

Ranska

Ranskassa öljykriisi toi mukanaan työttömyyden huolestuttavan kasvun. Valéry Giscard d'Estaingin presidenttikauden alussa (1974) työttömyyttä pidettiin vielä pelkkänä suhdannekysymyksenä, joka olisi voitettavissa elvytyspolitiikalla. Kriisin syvyys ja suurtyöttömyyden pitkittyminen ajoi valtion kuitenkin uusliberalistiseen talouspolitiikkaan. Se merkitsi julkisen kulutuksen supistamista, hintojen vapauttamista ja säästöjä sosiaalimenoissa. Elvytyspolitiikan aika näytti olevan ohi.

François Mitterrand valittiin presidentiksi vuonna 1981, ja vasemmisto otti hallitusvastuun. Se pyrki elvytykseen lisäämällä kulutusta ja kannustamalla investointeja. Palkkoja ja sosiaalietuuksia korotettiin ja julkisen sektorin työvoimaa lisättiin. Eläkkeelle siirtyminen 60 vuoden iässä yleistyi, mitä pidettiin sekä sosiaalisesti edistyksellisenä että työvoimapolitiittisesti edullisena suuntauksena (Gueslin 1992, 193–194).

Vasemmiston talouspolitiikka ei onnistunut tavoitteissaan. Investoinnit eivät elpyneet, ja vaikka työttömyys väheni, myös työpaikkojen määrä yksityisellä sektorilla pieneni. Kotimaisen kysynnän lisäys vaikutti ennen kaikkea tuontiin, ja Ranska velkaantui.

Sosiaaliturvan kriisiytymisestä alettiin puhua 1970-luvun puolivälistä lähtien, öljykriisin jälkeen. Kriisin ei olisi suoranaisesti pitänyt horjuttaa sosiaaliturvan asemaa, koska sosiaaliturva oli vahvasti sidoksissa työhön osallistumiseen ja

koska se oli rakennettu vakuutusperiaatteelle. Edellä kerrotut komplikaatiot järjestelmän itsehallinnossa ja tinkimiset vakuutusperiaatteesta olivat kuitenkin tehneet sosiaaliturvasta käytännössä avustusperiaatteella toimivan julkisen järjestelmän.

Valtio ulotti sosiaaliturvaa asteittain eri ryhmiin, jotka olivat jääneet alkuperäisen suunnitelman ulkopuolelle: leskiin, taiteilijoihin, nuoriin työttömiin ja työttömiin, jotka olivat ylittäneet korvauksiin oikeuttavan ajan. Vuonna 1974 säädetyllä lailla eräiden alojen, esimerkiksi maanviljelijöiden, erityisjärjestelmien vaje siirrettiin yleisen järjestelmän vastuulle "demografisen kompensaation" nimissä.

Vuosina 1974–1981 uusia etuuksia ja huomattavia etuuksien parannuksia myönnettiin kolmilapsisille perheille, vammaisille henkilöille ja heikossa asemassa oleville vanhuksille. Mitterrandin ensimmäisellä presidenttikaudella perhetukia ja vähimmäisvanhuuseläkkeitä korotettiin jälleen tuntuvasti ja varhaista eläkkeelle siirtymistä helpotettiin. Nämä toimenpiteet aiheuttivat hidastuvan kasvun aikakaudella sosiaalimenojen kasvun 20 %:sta 30 %:iin kansantuotteesta vuodesta 1970 vuoteen 1985.

Vuodesta 1976 lähtien sosiaaliturvajärjestelmän pelastamiseksi on tehty lukuisia suunnitelmia. Järjestelmän purkaminen tai sen periaatteellinen muutos ei kuitenkaan vaikuta poliittisesti mahdolliselta. Hyvinvointivaltio on jo saavuttanut Ranskassakin täyden legitimitetin ja yleisen mielipiteen tuen.

Rahoituspohjaa on asteittain laajennettu korottamalla vakuutuksenalaisten tulojen kattoa. Maksuprosenttia on korotettu erityisesti vanhuuseläkkeessä ja eläkeläisiltä on alettu periä sairausvakuutusmaksuja. Eläkkeiden indeksikorotuksista luovuttiin vuonna 1983 (Gueslin 1992, 201–203).

1990-luvun kehitys

1990-luvun lama on edelleen kasvattanut sosiaaliturvajärjestelmän sopeuttamispaineita Ranskassa aivan niin kuin muissakin maissa. Vakuutusmaksurahoituksesta, joka on ollut järjestelmän peruspilareita, on jouduttu siirtymään verorahoituksen suuntaan. Vuodesta 1991 lähtien sosiaaliturvan rahoitusta on täydennetty 1,2 %:lla korotetulla tuloverolla sekä auto- ja alkoholiverosta saaduilla tuloilla (Kautto & Kärkkäinen 1993, 88).

Näyttää siltä, että Ranskan sosiaaliturva ei selviä meneillään olevasta yhteiskunnallisesta muutoksesta tinkimättä huomattavasti etuuksien tasosta. Selkeitä etuuksien heikennyksiä on toistaiseksi toteutettu vain sairausvakuutuksen piirissä.

Tulevaisuuden haasteet liittyvät tiukasti työmarkkinoiden kehitykseen. Järjestelmän rahoitus perustuu työssä olevien maksamiin vakuutusmaksuihin (tietysti jaettuna työnantajien ja työntekijöiden kesken). Kun huoltosuhde näyttää teknologisista, taloudellisista ja demografisista syistä kääntyvän epäedulliseen suuntaan, vakuutusrahoitus joutuu suuriin vaikeuksiin. Rahastoja ei ole, koska järjestelmä on alusta asti ollut jakojärjestelmä. Suurena pysyvä työttömyys pahentaa edelleen rahoituskriisiä.

Rahastojen puuttuminen kärjistää myös sukupolvien välistä ristiriitaa. Ranskan järjestelmä tarjoaa erittäin hyvät vanhuuseläke-edut. Uusliberalististen talouspoliitikkojen mukaan rahastojen muodostaminen olisi välttämätöntä järjestelmän säilyttämiseksi, mutta rahastoinnin aloittaminen tässä vaiheessa kaksinkertaistaisi järjestelmän vaikeudet.

Yhtenä mahdollisuutena on esitetty henkilökohtaista, yksityistä eläkevakuutusta ja veronkevennyksiä eläkesäästämisestä. Tähän vaihtoehtoon ei kuitenkaan juuri uskota. Vapaaehtoisten eläkevakuutusten osuus on Ranskassa nykyisin aika pieni, koska pakolliset järjestelmät tarjoavat niin hyvät eläke-edut. Vapaaehtoisia lisiä on järjestetty vain ylimmille toimihenkilöille. Jotkin suuret yritykset ovat järjestäneet työntekijöilleen vapaaehtoisen työkyvyttömyyseläkkeen, koska se ei kuulu pakollisten lisäeläkejärjestelmien etuihin (Bedell-Pearce 1992, 121; Janhunen 1990, 177).

Valtion tosiasiallinen ylivalta sosiaaliturvajärjestelmän hallinnossa on aina ollut ideologisesti ongelmallinen. Sitä on tarvittu, koska korporativistinen valvonta on toiminut puutteellisesti. Nykyisessä yksityistämistä suosivassa ilmapiirissä lienee mahdollista sekin, että valtio ottaa vakavasti vaatimukset sosiaaliturvajärjestelmien itsenäisyydestä ja pyrkii irtautumaan vastuustaan (Charbonnel 1994, 121–122). Silloin Ranskan järjestelmän korporativistiset periaatteet toteutuisivat täysimittaisesti aikana, jolloin työelämän kehityssuunnat näyttävät muissa suhteissa pikemminkin vähentävän työmarkkinajärjestöjen merkitystä (Nieminen 1995, 20–22).

Viime aikoina on nähtävissä täysin vastakkainen kehitys, jossa valtion rooli Ranskan sosiaaliturvajärjestelmässä vahvistuisi olennaisesti. Presidentti Jacques Chirac lupasi vuoden 1995 vaalikampanjassaan uudistaa sosiaaliturvajärjestelmää niin, että Ranska täyttäisi EMU-kriteerit julkisten menojen osalta. Alain Juppén oikeistolainen (RPR) hallitus on joutunut turvautumaan huomattavasti suurempiin leikkauksiin, kuin vaaliohjelmassa luvattiin.

Ammattiyhdistysliikkeen rooli on aiheuttanut sen, että järjestelmän uudistusta on jouduttu viivyttämään viimeiseen asti. Sosiaaliturva on haluttu nähdä korporativistisena järjestelmänä, johon hallituksella ei ole tosiasiallista määräysvaltaa. Ranskan tapauksessa on omintakeista myös se, että sosiaaliturva on pysynyt perusteiltaan lähes muuttumattomana jo 50 vuotta.

Juppén ehdottamat keskeiset uudistukset ovat seuraavat:

- Kansalliskokous päättää tulevaisuudessa sosiaaliturvan päämääristä ja yleisestä kehityksestä.
- Julkisen sektorin työntekijöiden eläke-etuja heikennetään pidentämällä eläkkeen karttumisaikaa 2,5 vuodella.
- Perheiden sosiaalinen tuki muutetaan verotettavaksi tuloksi.
- Sosiaaliturvajärjestelmän vajeeksi laskettu 250 miljardia frangia katetaan 13 vuoden kuluessa 0,5 %:n sosiaaliturvamaksulla (Suomen EU-edustusto 22.11.1995).

Kansalliskokous hyväksyi Juppén ohjelman. Ammattiyhdistysliike on kuitenkin tuominnut uudistuksen. Se pyrkii tietysti pitämään kiinni palkansaajien hyvinvoinnista, mutta sen poliittisena tavoitteena lienee oman vaikutusvaltansa säilyttäminen (Financial Times 16.11.1995; Le Monde 16.11.1995).

Sosiaaliturvan leikkausohjelma aiheutti voimakkaan mielenosoitus- ja lakko-aallon. Jo ennen sosiaaliturvauudistuksia mielipidemittaukset osoittivat, että ammattiyhdistysliikkeen asema on nyt vahvempi kuin moneen vuoteen. Tämä selittää lakkojen suosion ja niiden laajuuden matalasta järjestäytymisasteesta huolimatta. Lakot ovat olleet myös spontaaneja, mikä joissakin suhteissa tuo mieleen vuoden 1968 tapahtumat.

Lakot ja mielenosoitukset käytännöllisesti katsoen lamauttivat Ranskan talouselämän. Sosiaaliturvan keskiluokkainen traditio näkyy myös lakkoasetelmissa. Lakot eivät ole ulottuneet yksityisen sektorin palkansaajiin, vaikka neuvotteluja tietysti käydään. Juppé suostunee joihinkin myönnytyksiin, mutta kokonaisuudistusta välttämättömine sosiaaliturvan leikkauksineen, jota on ennustettu lähes 20 vuotta, voidaan tuskin välttää, edustipa hallitus mitä puoluetta tahansa. Hallituksen pelivara on joka tapauksessa hyvin kapea. EMU-kriteerit pitäisi täyttää, ja maan taloudellinen tilanne osoittaa jälleen heikkenemisen merkkejä.

Ranskan hallitus ja ammattijärjestöt pääsivät sosiaaliturvan hallinnosta kompromissiin vuoden 1996 alussa. Kansalliskokous ja senaatti hyväksyivät helmikuussa perustuslain muutoksen, jolla kansanedustajien päätösvaltaa lisättiin sosiaaliturvan yleisten päämäärien ja menokehityksen osalta. Sosiaaliturvamaksut ja rahastot jäävät edelleen pitkälti työmarkkinajärjestöjen valvontaan (Laitinen 1996, 27).

Tanska

Lähinnä öljykriisistä johtunut maailmanlaajuinen talouslama pysäytti Tanskan talouskasvun, ja työttömyys kasvoi nopeasti 1970-luvun lopulla. Sosiaalidemokraattien ja radikaali venstren yhteishallituksen laatimat kriisipaketit aiheuttivat levottomuutta työmarkkinoilla. Tanskan sisäpoliittinen elämä oli epävakaa, ja vuosina 1977–1982 pidettiin kolmet valtiopäivävaalit. Sisäpoliittinen epävarmuus ilmeni veroprotestina. Koska Tanskassa sosiaaliturvan rahoitus on pääasiassa verotulojen varassa, se ei mahdollistanut laajenevan sosiaaliturvan rahoituksen jakamista vakuutetuille ja työnantajille. Ainoaksi keinoksi jäi palkansaajien ja yrittäjien verotuksen kiristäminen, mikä aiheutti veroprotestin vuosina 1973–1974. Vuoden 1973 kansankäräjävaaleissa verotuksesta tuli keskeinen kysymys, ja veroprotestin kärjessä oli Mogens Glistrupin edistyspuolue, mikä hajotti Tanskan puoluekenttää. (Kosonen 1987, 302–307.)

Kun syksyllä 1981 radikaali venstre ja keskustan puoleet eivät hyväksyneet sosiaalidemokraattisen vähemmistöhallituksen talouspolitiikkaa, ne vetivät hallitustukensa pois. Valtiopäivät hajotettiin ja vuonna 1982 pidettiin uudet kansankäräjävaalit. Vaaleissa sosiaalidemokraatit kärsivät tappion ja sosiaalidemokraattien vähemmistöhallitus erosi. Syksyllä 1982 muodostettiin konservatiivien, venstren ja keskustan puolueiden koalitionhallitus, jonka pääministerinä oli ensimmäistä kertaa sitten vuoden 1901 konservatiivi.

Uusliberalistiset aatteet vahvistuivat, ja sosiaalipolitiikan laajentaminen ja kulutusta lisäävä talouspolitiikka joutuivat kritiikin kohteeksi. Oikeistohallitus sai radikaali venstreltä ja kristillisiltä tukea talouspolitiikalleen, jonka tavoitteena oli inflaation ja korkotason alentaminen sekä julkisten menojen leikkaaminen. Tämä aiheutti palkkojen alennuksia sekä heikennyksiä sairaus- ja työttömyysvakuutukseen ja eläkkeisiin.

Hallituksen toimenpitein inflaatio pieneni, investoinnit lisääntyivät ja budjettialijäämä pieneni, mutta työttömyys pysyi edelleen 10–12 %:na. (Nordberg ja Sjöstedt 1987, 254–255; Salminen 1993, 256; Plovsing 1994, 27–28.)

Sosiaalidemokraattinen hallitus asetti uuden komitean valmistelemaan ehdotusta ansioeläkejärjestelmäksi, ja komiteanmietintö valmistui vuonna 1977. Komitea ehdotti kolme vaihtoehtoa eläketurvan rakenteeksi:

1. Eläkejärjestelmä pohjautuu tasasuuruiseen kansaneläkkeeseen.
2. Tasasuuruisten kansaneläkkeiden rinnalle rakennetaan tasasuuriset lisäeläkkeet, joiden suuruus riippuu työvuosien määrästä. Henkilöt, joilla eläkkeeseen oikeuttavien työvuosien määrä on sama, saavat yhtä suurta eläkettä.

3. Voimassa olevista tasaeläkkeistä tulee peruseläke. Peruseläkkeen päälle rakennetaan työsuhteeseen perustuvat ansiosidonnaiset lisäeläkkeet. Kokonaiseläkejärjestelmä olisi tullut samanlaiseksi kuin Ruotsissa.

Kansankäräjillä sosiaalidemokraatit olivat porvaripuolueiden kanssa yksimielisiä kansaneläkejärjestelmän parantamisesta. Ansioeläkkeitä vastustivat kaikki puolueet oikealta vasemmalle sosiaalidemokraatteja lukuun ottamatta. Kansaneläkeuudistuksen sisällöstä kiistelivät porvari- ja vasemmistopuolueet keskenään. Porvaripuolueet kannattivat tasasuuruisia eläkkeitä, kun taas sosiaalidemokraatit olisivat halunneet eläketurvan määräytyvän tuloharkinnan mukaan niin, että 30 000 kruunun vuositulot alkaisivat pienentää eläkkeen määrää. Ratkaisu löytyi sosiaalidemokraattien ehdotuksen pohjalta vaikkakin lievemällä tuloharkinnalla. Tuloharkinta palasi tanskalaiseen kansaneläkkeeseen. (Salminen 1993, 269–271.)

Koska Tanskassa oikeistopuolueiden vastustuksen takia ei saatu aikaan ansiosidonnaista eläkevakuutusta, metallityöntekijäliitto ja metallityöntantajaliitto sopivat kollektiivisten työmarkkinaeläkkeiden järjestämisestä vuonna 1987. Muut ammattiliitot seurasivat niitä vuosina 1988–1993. Poul Schluterin porvarihallitus tuki näitä pyrkimyksiä, koska se katsoi niiden olevan sopusoinnussa hallituksen talouspolitiikan kanssa. Työmarkkinaeläkkeet vähentäisivät julkisen rahoituksen osuutta, koska ne liitettäisiin todellisuudessa palkkakustannuksiin.

Lisäksi hallitus katsoi työmarkkinaeläkkeiden tulevaisuudessa lisäävän yksityistä säästämistä ja näin osaltaan vähentävän valtiontalouden alijäämää. Edelleen työmarkkinaeläkkeet edistävät hallituksen ajamaa yksityisvakuutuksen kehittämistä. (esim. Andersen 1991, 133–134.) Samalla ne siirsivät vastuuta eläketurvasta valtiolta kansalaisyhteiskunnalle ja Tanska omaksui enemmän mannereurooppalaisen mallin piirteitä. Kansalaisyhteiskuntaa vahvistavia piirteitä oli havaittavissa myös muualla tanskalaisessa sosiaalipolitiikassa (Arvidsson ym. 1994).

Työmarkkinaeläkkeet ovat vakuutusmaksuperusteisia ja niiden rahoituksesta huolehtivat työnantajat ja palkansaajat. Työmarkkinaeläkkeiden piiriin kuului vuonna 1994 Tanskan palkansaajista noin 65 %. (Simonsen 1994, 17–21.) Vakuutusmaksuperiaatetta (defined contribution) on pidetty ”hiljaisena vallankumouksena” Tanskan eläkevakuutuksen historiassa (Petersen 1995, 1). Tanskan eläkevakuutuksen rahoitus on perustunut tähän asti yleisiin veroihin, mutta työmarkkinaeläkkeiden rahoitustapa tuo uuden periaatteen Tanskaan. Työmarkkinaeläkkeiden rahastointiperiaate erottaa ne myös Manner-Euroopan vastaavista järjestelmistä. Täyden rahastoinnin takia eläkkeiden voimaantuloaika on kuitenkin pitkä, eläkkeet ovat täysimääräisiä vasta 40 vuoden kuluttua.

1990-luvun kehitys

Vuonna 1993 konservatiivinen koalitionhallitus erosi kansankäräjävaalien jälkeen ja muodostettiin sosiaalidemokraattien johdolla radikaali venstren, keskustapuolueen ja kristillisen kansanpuolueen enemmistöhallitus, jonka keskeisimpänä tavoitteena oli työttömyyden vähentäminen. Hallituksen talouspolitiikan tavoitteena oli tasainen talouskasvu, työttömyyden vähentäminen, työpaikkojen lisääminen, korkotason alentaminen sekä veropohjan laajentaminen. Laaja veroudistus on tarkoitus toteuttaa vuosina 1994–1998. Se sisältäisi tulo- ja marginaaliveron alentamisen, sosiaaliturvamaksujen korottamisen sekä ympäristöverojen käyttöönoton.

Sosiaalipolitiikassa korostettiin aktiivisuutta ja joustavuutta. Työttömyysturvetuoksien kestoa rajoitettiin ja työttömyysturvaa muutettiin enemmän työllisyyttä tukevaksi ja korostettiin, että työttömille pitäisi nykyistä enemmän järjestää mahdollisuuksia koulutukseen ja työntekoon. Tämä vahvistaa työllinää Tanskan sosiaalipolitiikassa. Eläketurvaan tehtiin vuoden 1994 alussa muutoksia: verottomat kansaneläkkeet muuttuivat verollisiksi ja niiden vanhuuseläkkeen tuloharkintaa lisättiin. (Plovsing 1994, 28–37.)

Hallituksen perustama sosiaalikomitea jätti tammikuussa 1995 mietinnön eläketurvan uudistamiseksi. Komitean tavoitteena on pienentää eläketurvasta aiheutuvia julkisia menoja, joita väestön ikääntyminen ja keski-ikä kasvu tulevat aiheuttamaan. Komitean periaatteena on, että eläketurvan heikennykset eivät koskisi nykyisiä eläkeläisiä eikä välittömästi eläkkeelle siirtymässä olevia. Eläkejärjestelmän tavoitteena on komitean mukaan antaa kaikille vanhuksille taloudellinen perusturva, välttää väestörymien erilaista kohtelua, säästää eläkejärjestelyissä sekä mahdollistaa joustava eläkkeelle siirtyminen. Komitean mukaan kansaneläke koostuu edelleen perusosasta ja eläkkeen lisästä. Eläkkeelle voisi siirtyä joustavasti 63 ja 67 ikävuoden välillä. Kansaneläkkeen perusosa ei olisi tuloharkintainen, ja lisäeläkkeen tulosisidonnaisuusprosentiksi komitea ehdottaa 20. Lisäksi eläkeindeksin palkkasidonnaisuutta ehdotetaan lievennettäväksi. Komitea ehdottaa eläkeuudistuksen tulevan voimaan vuonna 2000, eikä se tulisi koskemaan nykyisiä eläkeläisiä. (Sødergaard 1995.)

Komitean mietinnön pohjalta Tanskassa on alkanut melko vilkas keskustelu eläketurvan uudistamisesta. On oltu yksimielisiä komitean kanssa kansaneläkkeen perusmäärästä. Mietinnön puutteena on sen sijaan pidetty sitä, että komitea ei tarkemmin määritellyt eläkepalkkaa ja varhaiseläkettä. Ongelmina on pidetty myös työmarkkinaeläkkeiden ja yksityisten eläkejärjestelyjen aiheuttamia, tulevaisuudessa nopeasti kasvavia eläkemenoja.

Yhteenveto

Eurooppalaiset yhteiskunnat joutuivat 1970-luvun puolivälissä murroskauteen, joka jatkuu yhä. Kautta ovat leimanneet talouden kannattavuuskriisi, deindustrialisaatio, palkka- ja työehtosopimusten eriytyminen sekä joukkotyöttömyyden paluu (Kosonen 1987 ja 1995). Talouspulmat ja rakenneongelmat koettiin erityisen suuriksi Länsi-Europassa, ja EY-maissa niitä oli enemmän kuin EFTA-maissa. Länsi-Euroopan integraation syventäminen sisämarkkinaohjelman ja myöhemmin talous- ja poliittisen unionin avulla onkin nähtävä osana kansainvälisen talouden uudelleenjärjestelyä ja vastauksena yllämainittuihin ongelmiin (Kosonen 1995, 115–122).

Myös uusliberalististen aatteiden esiinmarssi on ollut näkyvää eri puolilla Eurooppaa. Sosiaalipolitiikka on joutunut 70-luvun puolivälin jälkeen haasteiden eteen, sillä säästölinjat ja sosiaaliturvan leikkaukset ovat olleet arkipäivää monissa maissa.

Sosiaaliturvassa näkyvin on ollut ehkä rahoituksen ongelma. Sosiaaliturvan rahoitus rakentuu useimmissa maissa palkkatyöyhteiskunnalle. Työttömyyden nopea lisääntyminen yhdessä väestön vanhenemisen kanssa lisää tulonsiirroista ja palveluista riippuvien määrää mutta supistaa niiden maksajien määrää. Näin palkkatyön määrän ja sosiaaliturvan rahoituksen välillä vallitsee kohtalokas yhtälö, jota eri maissa on yritetty ratkaista erityyppisin keinoin.

Vertailumaissa on toteutettu vuoden 1976 jälkeen merkittäviä leikkauksia sosiaaliturvaan. Ne näyttävät samankaltaistavan sosiaaliturvaa manner-eurooppalaisen mallin suuntaan. Näin on käymässä osittain myös Tanskassa, vaikka sosiaaliturvan universaalisuuteen on poliittisella tasolla selvästi sitouduttu. Esimerkiksi Tanskan kansaneläkejärjestelmällä näyttää olevan takanaan laaja poliittinen tuki. Toisaalta mannereurooppalaista mallia lähellä olevassa Ranskassa sosiaaliturvan vähimmäisetuuksia on parannettu. Työmarkkinajärjestöjen rooli vahvistuu sosiaaliturvassa, vaikka työelämän kehityssuunnat näyttävät yleiseurooppalaisesti vähentävän työmarkkinajärjestöjen merkitystä. Näitä trendejä voisi luonnehtia siirtymiseksi hyvinvointivaltiota kohti hyvinvointiyhteiskuntaa, jossa sosiaaliturvaa tuottavien instituutioiden ja toimijoiden määrä lisääntyy.

Säästölinjat ja leikkaukset ovat olleet pitkälti maailmantalouden ja rakenteellisten ehtojen sanelemia. Ranskan kokemus valaisee asiaa. Sosialistit pyrkivät presidentti Mitterandin johdolla lisäämään sosiaaliturvaa ja laajentamaan julkista sektoria 1980-luvun alussa. Talouskriisin syvyys ja suurtyöttömyyden pitkittyminen pakottivat sosialistit kuitenkin uusliberalistiseen talouspolitiikkaan sosiaaliturvan leikkauksineen ja julkisen kulutuksen supistamisineen. Reformimarginaali oli Ranskassa liian kapea.

5 Sosiaaliturvan taustatekijät: valtio, kansalaisyhteiskunta, luokka ja uskonto

Tässä loppuluvussa ei tehdä yhteenvetoa maittaisesta sosiaaliturvan kehityksestä vaan keskustellaan vertailumaista ja vertailun tuloksista alussa esitettyjen työhypoteesien kautta. Kuinka hyvin työhypoteesit saavat tukea vertailumaiden kehityksen yhtäläisyyksistä ja eroista? Pitävätkö oletukset paikkaansa maiden kehitysurien kohdalla? Jos ne eivät pidä paikkaansa, miten oletuksia tulisi muotoilla uudestaan? Pätevätkö hypoteesit kaikkina aikakausina vai saavatko erilaiset hypoteesit tukea eri aikakausina?

Ensimmäinen oletus koski vertailumaiden sosiaaliturvan justifikaatioita ja sosiaaliturvaa tuottavia instituutioita ja toimijoita. Kiinnostuksemme oli siis sosiaaliturvaa tuottavissa instituutioissa ja toimijoissa eikä resurssien jakautumisessa eri yhteiskuntaryhmien välillä. Tarkastelu kohdistui erityisesti valtion ja kansalaisyhteiskunnan rooleihin vertailumaiden sosiaaliturvassa. Kansalaisyhteiskunnan määrittelimme löyhästi niiksi instituutioiksi ja toimijoiksi, jotka ovat valtion ja markkinoiden ulkopuolella. Lisäksi teimme eron kansalaisyhteiskunnan ja perheen välille.

Tulosten perusteella näyttää siltä, että työhypoteesimme saa tukea. Vertailumaissa sosiaaliturvan lähtökohtatilanteessa valtiolle ja kansalaisyhteiskunnalle on annettu selvästi toisista eroavat roolit ja niissä olevat toimijat ovat vaikuttaneet sosiaaliturvan alkuun eri tavoin. Vaikka tässä kiinnitetään erityinen huomio valtioon ja kansalaisyhteiskuntaan on muistettava, että myös perheen ja markkinoiden roolit ovat olleet tärkeitä sosiaaliturvassa, ja ne ovat muuttuneet historian kuluessa.

Alankomaissa kansalaisyhteiskunnan ja sen toimijoiden keskeinen rooli korostui heti alkuvaiheessa. Sosiaaliturvan lähtökohta oli uskonnollisessa perinteessä. Alankomaat jakautui uskonnon perusteella katoliseen, kalvinistiseen ja sekulaariin pilariin, joihin kuuluminen määritti elämänmuodon, koulutuksen ja sosiaaliturvan. Ensimmäiset sosiaaliturvajärjestelmät syntyivät näiden kansalaisyhteiskunnan ryhmittymien toimesta, ja ne muotoiltiin pitkälti uskonnollisen eetoksen mukaan. Eetos korosti säästämistä hyveenä, minkä takia myös vakuutusperiaate, itseavun ja säästämisen analogiana, oli sosiaaliturvan runko. Eetos painotti myös uskonnollisten ryhmien autonomiaa, minkä takia palkansaajavakuutus ja myöhemmin koko sosiaalivakuutus jäi työmarkkinoiden osapuolten käsiin. Kansalaisyhteiskunnan korporaatiot saivat sosiaaliturvan hallinnossa merkittävän aseman.

Autonomian lisäksi tärkeä termi alankomaalaisen sosiaaliturvan alkuvaiheessa oli subsidiariteetti. Se ymmärrettiin lähinnä vastuun hierarkiana, jossa perheelle nähtiin kuuluvan ensisijainen vastuu jäsentensä toimeentulosta. Periaate vaikutti erityisesti sosiaalihuollossa ja -avustuksessa, jonka katsottiin kuuluvan kirkon tehtäviin. Nimenomaan katolinen pilari pyrki vaikuttamaan

sosiaaliavun organisointiin ja hallintoon. Kalvinistit olivat enemmän kiinnostuneita sosiaalivakuutuksen toteuttamisesta niin, ettei protestanttista työetiikkaa murreta.

Tanskassa sosiaaliturva kytkeytyi läheisesti valtioon. Sosiaaliturvan toteuttajia olivat talonpoikaisto ja kansanliikkeet. Valtiollinen sosiaaliturva todisti sitä, että alusta lähtien talonpoikaiston ideologiassa ei erotettu valtiota ja kansalaisyhteiskuntaa, vaan ne nähtiin synonyymeina. Talonpoikaiston "gemeinschaft-piirteet", yhteisvastuu ja mekaaninen solidaarisuus, siirtyivät osittain valtion piirteiksi. Tätä tapahtui erityisesti 1930-luvulla, jolloin talonpoikaiston ja työväestön poliittinen yhteistyö rakensi pohjoismaisen hyvinvointivaltion perustan. Tanska/Pohjoismaat siirtyivät syytinkijärjestelmästä ja köyhäinhuoldosta suoraan valtiolliseen kansanvakuutukseen. Siirtymä merkitsi muutosta myös perheen asemassa sosiaaliturvan tuottajana. Pohjoismaista on jäänyt puuttumaan työväenvakuutuksen perinne, jota on Manner-Euroopassa toteutettu sekä valtiossa (esim. Saksa) että kansalaisyhteiskunnassa (Alankomaat).

Tanskan kansanvakuutus perustui alussa huoltomenetelmään, ja se kattoi koko väestön. Järjestelmää voidaan kuvata niin, että siihen liittymisessä ensimmäinen suodatin oli kansalaisuus ja toinen suodatin etuuden tarveharkinta. Järjestelmässä oli vakuutettu koko väestö, mutta etuuden saivat vain ne, joiden tulot jäivät määrärajan alapuolelle. Sen rahoitus oli valtion harteilla, mutta sen täytäntöönpanosta huolehtivat kunnat. Järjestelmän piirteet oli sopeutettu talonpoikaishallintojärjestelmien intresseihin, ja ne heijastivat hyvin talonpoikaiston ja valtion läheistä suhdetta Pohjoismaissa.

Kansalaisyhteiskunnalla ja sen toimijoilla on ollut Ranskassa kuten Alankomaissakin tärkeä osa sosiaaliturvassa. Katolinen kirkko on tuonut Ranskan sosiaalipolitiikkaan etelä-eurooppalaisen piirteen, jossa subsidiariteetti-periaatteen mukaan korostettiin perheen ja omaisten vastuuta toimeentulo-ongelmissa. Toisaalta kirkon roolia arvioitaessa on oltava varovainen. Katolisten piirien suhtautuminen valtiolliseen sosiaalipolitiikkaan oli varauksellinen aina toiseen maailmansotaan asti.

Myös valtio oli sosiaalipolitiikassa passiivinen aina vuosisadanvaihteeseen asti. Köyhäinhuolto jäi lähes kokonaan kuntien, kirkon ja yksityisen hyväntekeväisyyden varaan. Valtion passiivisuutta saattavat selittää tietyt piirteet Ranskan modernisaatiossa, jotka tuovat Ranskan lähelle anglosaksisia maita. Työväestöä ei integroitu yhteiskuntaan valtiollisen sosiaalipolitiikan avulla kuten Tanskassa ja Saksassa, vaan myöntämällä sille poliittiset oikeudet. Näin markkinat ja kansalaisyhteiskunta säilyttivät vahvan asemansa Ranskassa.

Vuosisadanvaihteessa kansalaisyhteiskunnan poliittinen organisoituminen, erityisesti keskiluokan, alkoi vaikuttaa Ranskan sosiaalipolitiikkaan. Tärkeä

keskiluokan yhteenliittymä oli Radikaalisosialistinen puolue, jonka sisällä vaikutti voimakkaana solidarismin nimellä tunnettu liike. Sen tavoitteena oli taloudellisen eriarvoisuuden vähentäminen, ja se muotoili ranskalaisen version hyvinvointivaltion esiasteesta. Sosiaalipolitiikka oli sekoitus kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja valtion toimenpiteitä. Vähäosaisten asemaa pyrittiin parantamaan progressiivisen tuloveron, sosiaalisten tulosiirtojen ja osuustoiminnan avulla. Selvänä erona Tanskaan oli se, että valtion sosiaalipolitiikka ei perustunut kansanliikkeisiin, vaan sitä hoidettiin ylhäältä käsin (von oben), hallituksen toimesta.

Sosiaaliturvaa perusteltiin alkuvaiheessa erilaisista lähtökohdista, ja sitä tuottivat erityyppiset instituutiot vertailumaissa. Valtiolla ja siihen läheisessä suhteessa olevalla talonpoikaistolla oli suurin merkitys Tanskassa. Alankomaissa ja Ranskassa kansalaisyhteiskunnalla ja sen toimijoilla oli vastaava merkitys. Myös perheellä oli merkitystä, koska sosiaaliturva, erityisesti huollon osalta perustui katoliseen subsidiariteettioppiin. Valtiolla oli merkityksensä Ranskassa, mutta hallitus ja virkakoneisto toteuttivat sen toimenpiteet, eikä niitä hoidettu alhaaltapäin, kansanliikkeisiin perustuen kuten, Tanskassa.

Toinen tutkimuskysymyksemme koski näiden erojen säilymistä historian kuluessa. Oletimme, että perustelut ja instituutiot ovat ajan kuluessa samankaltaistuneet eli konvergoituneet. Oletimme edelleen, että konvergenssia tapahtuisi nimenomaan Ranskan sosiaaliturvamallin suuntaan. Tämä voisi johtua samanlaisesta teollistumisen logiikasta vertailumaissa tai olla Euroopan integraation tai laajemman taloudellisen ympäristön muutoksen vaikutusta. Samankaltaistumisen kääntöpuolena voi kuitenkin olla tiettyjen perusratkaisujen pysyvyys sosiaaliturvassa. Miten nämä oletukset sosiaaliturvan samankaltaistumisesta ja/tai erojen pysyvyydestä saivat tukea?

Samankaltaistumisteesi saa sikäli tukea, että tällaista kehitystä on ollut vertailumaissa toisen maailmansodan jälkeen. Toinen maailmansota aloitti pitkän uudistuskauden vertailumaiden sosiaaliturvassa. Sosiaaliturvaa perusteltiin ennen kaikkea ideologisesti, puhuttiin kansallisen yhtenäisyyden lujittamisesta. Alankomaiden sosiaaliturva muuttui laadullisesti, sillä siellä siirryttiin työväenvakuutuksesta kansanvakuutukseen. Lakisääteisessä järjestelmässä kattavuus laajennettiin koskemaan kaikkia maassa asuvia ja vähimmäistoimeentulon varmistamisen tavoite kirjattiin perustuslakiin. Muutos oli vertailumaista huomattavin. Muutokseen sisältyi myös perheen merkityksen vähentyminen, koska sosiaalivakuutusjärjestelmien institutionalisoinnin lisäksi myös sosiaalihuollossa luovuttiin subsidiariteettiperiaatteesta. Sosiaalihuolto siirtyi selvästi valtion vastuulle.

Ranskassa ei uskottu sosiaaliturvan laadulliseen vaan määrälliseen muutokseen. Siellä ei Alankomaiden tavoin siirrytty kansanvakuutukseen vaan pidettiin kiinni työväenvakuutuksen periaatteesta. Sosiaalivakuutusta ei myöskään siirretty valtion suoraan määräysvaltaan, vaan yhteiskunnan eri

ryhmät ovat varjelleet erityisjärjestelmiensä autonomisuutta. Valtion roolista voisi ehkä todeta sen, että se on Ranskassa ollut "weberiläinen" (ks. esim. Skocpol 1985, 7–8). Valtion tehtäviin ovat kuuluneet lähinnä sisäisen ja ulkoisen järjestyksen sekä jatkuvuuden turvaaminen. Hyvinvointitehtäviä pohjoismaisen valtion tapaan sillä on ollut vähemmän. Ranskassa sosiaalivakuutusta ei muutettu laadullisesti mutta kehitettiin määrällisesti. Yhä uusia ryhmiä otettiin sosiaaliturvan piiriin ja etuuksien vähimmäistasoja nostettiin.

Tanskassa sosiaaliturvaa kehitettiin vähimmäistoimeentulon takaavaksi järjestelmäksi avustusperiaatteen mukaan. Tanska muistutti tässä suhteessa Alankomaita. Alankomaita ja Tanskaa voi monella tapaa pitää esimerkkeinä suvaitsevaisista, moniarvoisista yhteiskunnista. Erilaisuuden ja poikkeavuuden sietäminen on ollut kauppaa käyvien ja ulospäin suuntautuneiden yhteiskuntien elinehto. Tämä ilmapiiri on näkynyt siinä, että molemmissa maissa on pyritty huolehtimaan jokaisen kansalaisen perusturvallisuudesta. Maiden välinen ero on siinä, että Tanskassa kehitettiin kuntiin perustuva sosiaalipalvelujärjestelmä, joka Alankomaista osittain uskonnollisten traditioiden vuoksi puuttui. Toinen ero on se, että Tanskassa universalisuus merkitsi todellakin koko väestön mukaanottoa sosiaaliturvaan, kun Alankomaissa naimisissa olevat naiset jätettiin sosiaaliturvan ulkopuolelle.

Ajanjaksolla 1945–1975 ilmeni selvää samankaltaistumista vertailumaiden välillä. Se perustui siihen, että Alankomaat kehittyi kohti pohjoismaista kansanvakuutusta. Samankaltaistuminen pohjautui myös siihen, että Ranskassa työväenvakuutuksen kattavuutta laajennettiin ja sosiaaliturvan vähimmäistasoja parannettiin. Vertailumaiden sosiaaliturvajärjestelmät säilyttivät kuitenkin erilaiset lähtökohtansa. Voidaan ajatella, että maat vastasivat talouskasvun luomaan reformimarginaaliin eri tavoin. Tanska ja Alankomaat keskittyivät vähimmäistoimeentulon turvaamiseen. Alankomaissa oli nähtävissä jopa pyrkimys kaiken kattavan kansalaistulojärjestelmän luomiseen. Ranska keskittyi kulutustason säilyttävien, vakuutusperiaatteella toimivien järjestelmien uudistamiseen.

1970-luvun puolivälin jälkeen vertailumaissa on sosiaaliturvaa sopeutettu hidastuneeseen talouskasvuun. Sosiaaliturvan leikkaukset näyttävät samankaltaistavan maiden sosiaaliturvaa mannereurooppalaisen, ts. Ranskan mallin suuntaan. Voisi ehkä sanoa, että kyseessä on sekamuoto työväenvakuutusperinteen ja kansanvakuutusperinteen välillä. Työväenvakuutukseen on lisätty avustustyyppisiä piirteitä ja kansanvakuutukseen on tuotu vakuutuksenomaisia osia. Lisäksi on havaittavissa siirtymää valtion vastuusta kohti kansalaisyhteiskunnan lisääntyvää vastuuta. Ranskassa on tapahtunut aivan viime aikoina päinvastaista kehitystä. Oikeistolaisen Alain Juppén hallituksen esittämä uudistus merkitsee paitsi etuuksien leikkausta myös täyden vastuun siirtämistä työmarkkinajärjestöiltä kansalliskokoukselle. Valtion ote ranskalaisesta sosiaaliturvasta vahvistuisi näin huomattavasti. Valtio ja työmarkkinajärjestöt pääsivät kuitenkin vuoden 1996 alkupuolella

kompromissiin, jossa kansalliskokouksen valta sosiaaliturvan yleiseen kehitykseen lisääntyi. Työmarkkinajärjestöt säilyttivät vahvan otteensa järjestelmän hallintoon. Tasapaino valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä säilyi.

Vuoden 1975 jälkeinen samankaltaistumiskehitys on ilmeisesti liittynyt enemmän maailmantalouden murroskauteen kuin Euroopan integraatioon. Erityisesti työttömyyden nopea lisääntyminen yhdessä väestön vanhenemisen kanssa on johtanut palkkatyöhön perustuvan sosiaaliturvan rahoitusongelmiin. Palkkatyön määrä on vähentynyt, samalla kun etuuksien saajien määrä on kasvanut. Tämä noidankehä on aiheuttanut useimmat vertailumaissa tehdyt sosiaaliturvan leikkaukset ja rahoitusrakenteen muutokset, jotka ovat samankaltaistaneet maiden sosiaaliturvajärjestelmiä.

Samankaltaistumista ei pidä kuitenkaan liioitella. Se on koskenut enemmän etuuksien korvaavuustasoja ja kattavuuden laajennuksia kuin institutionaalisia tai periaatteellisia kysymyksiä. Vertailumaiden sosiaaliturvajärjestelmien peruspiirteet ovat säilyneet hämmästyttävän hyvin historian kuluessa: Tanskan sosiaaliturvassa verorahoitus ja kuntien tärkeä asema, Alankomaissa työmarkkinajärjestöjen valta sosiaalivakuutuksessa ja Ranskassa itsenäiset vakuutus-kassat ja ammattiryhmittäin hajautettu sosiaalivakuutus. Muutoksia on tehty historiallisten tilanteiden mukaan, mutta ne eivät ole muuttaneet sosiaaliturvan maittaista ”syvärakennetta”. Tässä voisi ehkä tehdä rinnastuksen perinnöllisyystieteen genotyyppi- ja fenotyyppikäsitteisiin (vrt. Allardt 1973, 231–232; ks. myös Wuori 1995). Sosiaaliturvajärjestelmän pysyvä osa on kuin genotyyppi eli perusasus, joka asettaa muutokselle rajoja mutta ei määrää sitä muutosta, joka tapahtuu historiallisten tilanteiden ja toimijoiden vuorovaikutuksen tuloksena. Sosiaaliturvajärjestelmän fenotyyppi eli ilmiö on taas se osa, joka muuttuu historiallisten kokonaistilanteiden mukaan.

Tutkimuksen viimeiset ”työhypoteesit” koskivat uskonnollisten perinteiden ja sosioekonomisen tekijän eli luokan vaikutusta sosiaaliturvan muotoutumiseen. Oletimme, että uskonto on vaikuttanut eräänlaisena sosiaalisena ideologiana sosiaaliturvan taustalla Alankomaissa ja Ranskassa. Yhteinen uskonnollinen tekijä molemmille maille on tietysti katolisuus. Tulosten perusteella voisi sanoa, että katolisuus on vaikuttanut sosiaaliturvan kehittämiseen molemmissa maissa. Katolisuus merkitsee kuitenkin kulttuurisena muuttujana Alankomaissa ja Ranskassa eri asioita (ks. van Kersbergen 1992, 22–23).

Alankomaissa katolisuus on toiminut uskonnollisesti jakautuneessa ympäristössä. Katolisuus ja kalvinismi ovat tuottaneet yhteisen kulttuurin/pilarin, jonka vaikutus sosiaaliturvan muotoutumiseen on ollut merkittävä. Yksi ero näiden suuntien välillä oli se, että katolisuus keskittyi enemmän hyväntekeväisyyteen ja sosiaalivastuuseen, kun kalvinismi oli kiinnostunut vakuutus-

järjestelmien kehittämisestä. Vakuutukset pyrittiin muotoilemaan vapaaehtoisuuden ja vakuutusperiaatteen pohjalta.

Alankomaissa katolisuus aloitti hyvin suljettuna liikkeenä, joka yritti järjestää sosiaalieluja omille jäsenilleen. Toisen maailmansodan jälkeen katolisuus kuitenkin muuttui niin että se pyrki asteittain laajenemaan moniarvoisemmaksi liikkeeksi. Se pyrki politiikallaan saavuttamaan kompromisseja eri yhteiskuntaluokkien välille. Kuten useat tulkinnat painottavat, uskontoon vedottiin luokkaerot ylittävänä voimana. Van Kersbergenin mukaan kristillisdemokratia on teoria siitä, kuinka orgaanisen yhteiskunnan perustavat osat kokonaisuudessaan saatetaan yhteen ja sopusointuun (van Kersbergen 1992, 17). Yhtenä välineenä Alankomaissa oli sosiaalipolitiikka, jota muutettiin työväenvakuutuksesta kohti kansanvakuutusta. Kehitys johti 1960- ja 1970-luvulla siihen, että katolinen ja kalvinistinen puolue yhtyivät kristillisdemokraattiseksi puolueeksi. Koko konfiguraatio on yhdenmukainen van Kersbergenin (1992, 1995) tulkinnan kanssa.

Ranskassa katolisuudella on ollut sama muoto. 1800-luvulla katoliset piirit korostivat perheen ja lähiomaisten vastuun merkitystä. Heidän suhtautumisensa valtiolliseen sosiaalipolitiikkaan oli aina toiseen maailmansotaan asti varauksellista. Varuksellisuus liittyy kirkon ja valtion väliseen, usein jopa vihamieliseen suhteeseen.

Katolisten piirien suhtautuminen valtioon ja sen sosiaalipolitiikkaan muuttui kuitenkin toisen maailmansodan jälkeen. Toisen maailmansodan jälkeen uudistetun sosiaaliturvajärjestelmän panivat alulle vasemmisto ja uusi kristillisdemokraattinen puolue, joka oli katolinen mutta hyvin sosiaalisesti suuntautunut puolue. Tämä positiivinen suhtautuminen oli periaatteellisesti tärkeää, koska katolinen kirkko oli aikaisemmin vastustanut sosiaalipolitiikan maallistumista.

Ranskassa katolisuus kulttuurisena muuttujana on ollut kuitenkin vähemmän merkityksellinen kuin Alankomaissa. Tämä johtuu siitä, että Ranskan kulttuuri on ollut huomattavan sekulaari. Uskonnon merkitys politiikassa ja yhteiskunnassa on ollut vähäisempi ja katolisen kirkon asema kiistanalainen, ja tiettyjä puolueita on leimannut jopa antiklerikalismi. Tärkeille keskiluokan liikkeille on ollut tyypillistä arvojen maallistuminen ja voimakas edistysusko. Radikaalisosialistien hyvinvointivaltio oli sekularistinen vaihtoehto katolisen kirkon sosiaaliopille (ks. Schmid 1995, 35). Valtion ja katolisen kirkon välinen suhde on myös ollut ongelmallinen. Sosioekonomiset jaot ovat yhä selvemmin tulleet vaikuttamaan politiikkaan ja yhteiskuntaan Ranskassa toisen maailmansodan jälkeen. Ranska on katolinen maa, jolla on sekulaari kulttuuri.

Ranska on myös mielenkiintoinen osoitus siitä, että katolisuus kulttuurisena muuttujana vaikuttaa eri tavoin eri kontekstissa. Katoliset ryhmät pyrkivät

vakiinnuttamaan katolisen kirkon sosiaalioppia Ranskassa, mutta samalla ne välillisesti aiheuttivat sekulaarin vastareaktion, radikaalin keskiluokan edistys-uskoisen liikkeen.

Uskonnollisten arvojen vaikutuksen heikkeneminen on näkyvissä myös Alankomaissa toisen maailmansodan jälkeen. Alankomaiden sosiaaliturva noudatti tunnustuksellisia periaatteita aina 1960-luvulle asti. Yhteiskunnan maallistuminen ja massakulutuksen läpimurto aiheutti sen, että sosiaaliturvajärjestelmä rationalisoitiin pohjoismaisen kansanvakuutusmallin mukaisesti. Maallistuminen ei kuitenkaan merkinnyt uskonnollisten puolueiden merkityksen häviämistä. Kyse oli muutoksesta kristillisdemokraattisten puolueiden ajattelutavassa. Moderni sosiaaliturva-ajattelu sai vallan puolueessa, joka näkyi valtakunnallisessa sosiaalisessa uudistustyössä.

Paitsi uskonnon vähentyvä merkitys myös kompromissipolitiikan merkityksen vähentyminen viime aikoina ovat pulmana kristillisdemokraattisille puolueille niin Alankomaissa kuin muuallakin Euroopassa. Kristillisdemokratian kaksi keskeistä elementtiä, uskonnollinen ideologia ja luokkarajat ylittävä kompromissipolitiikka, ovat vaikeuksissa.

Sosioekonomisten tekijöiden, lähinnä yhteiskuntaluokan merkitys, on ollut taustaoletuksen mukaisesti selvin Tanskassa. Itsenäisen talonpoikaiston vaikutus Tanskan sosiaaliturvamalliin on tärkeä. Koska valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä ei ole Tanskassa/Pohjoismaissa tehty jyrkkää eroa, kuten Keski- ja Etelä-Euroopassa, on sosiaaliturva alusta lähtien perustunut valtiollisiin ja kunnallisiin ratkaisuihin. Historian kuluessa talonpoikaiston "manttelinperijäksi" on tullut sosiaalidemokratia, joka on kehittänyt Tanskan mallia edelleen tulonsiirtoja ja kunnallisia palveluita tarjoavaksi järjestelmäksi. Kunnallisten palvelujärjestelmien kehittäminen on se piirre, joka erottaa Tanskan selvimmin Alankomaista ja Ranskasta. Ne ovat tavallaan "tulonsiirtovaltioita".

Uskonnon vaikutusta Tanskan kehitykseen ei voida kuitenkaan suoralta kädeltä hylätä. Sen vaikutus voidaan löytää, kun kontrastoidaan Tanskan ja Alankomaiden protestanttisuutta toisiinsa. Alankomaissa protestanttisuuden pääsuunta on ollut kalvinilaisuus, jossa yksilön puritaaninen työetiikka ja säästäväisyys ovat olleet tärkeitä. Kalvinilaisuudessa työstä tuli kutsumus, jota ihmisen tuli noudattaa, ei ensisijaisesti hankkiakseen itselleen etuja vaan koko yhteiskunnan parhaaksi. Taloudellinen menestys todisti saavuttajansa kulkevan Jumalan teitä. Menestys velvoitti myös käyttämään rahoja oikein, välttämään kevytmielisyyttä ja tuhlausta (Weber 1991, 344–348, Gerholm & Magnusson 1983, 253–265).

Kalvinilaisuus vaikutti Alankomaissa erityisesti sosiaalivakuutusjärjestelmiin, jonka takia vakuutusperiaate on muodostanut niiden rungon. Vakuutusperiaatteen on nähty edesauttavan taloudellisesti ja kasvatuksellisesti tärkeää

itseavun periaatetta, ja se on rajannut sosiaalivakuutuksen keskeisesti kansalaisyhteiskunnan tehtäviin. Vakuutusperiaate noudatti myös säästämisen ideologiaa, joka korostui protestanttisessa etiikassa (vrt. Ewald 1995, 76).

Lutherilaisuus ei Tanskassa/Pohjoismaissa vaikuttanut vain eettisiin näemyksiin vaan myös kansankunnan ja kansallisvaltion muodostumiseen (vrt. Allardt 1991, 38). Kansallisvaltio ja kirkko yhdistivät voimansa jo 1600-luvulta lähtien, minkä vuoksi sosiaalisten ongelmien ratkaisua on aina haettu valtion toimenpiteistä. Tanskan sosiaaliturvan valtiollisuus ja verorahoitus tulevat ymmärrettäväksi tätä historiallista traditiota vasten. Tiivistäen voitaisiin sanoa, että Alankomaiden taloudellinen ja sosiaalinen modernisaatio pohjautui yksilö- ja ryhmätason etiikkaan. Pohjoismaissa sekulaari valtio kohosi tämän modernisaation suorittajaksi.

KIRJALLISUUS

- Aarts L. & de Jong P. Economic Aspects of Disability Behavior. Erasmus Universiteit. Rotterdam 1990.
- Abrahamson P. Welfare and Poverty in the Europe of 1990s: Social Progress or Social Dumping. *International Journal of Health Services* 21, 1991, 237–264.
- Alestalo M. Eurooppa sosiaalisena kokonaisuutena. *Rauhantutkimus* Vol.6, 1990, 31–45.
- Alestalo M. European Integration and Comparative Research. Julkaisussa P. Kosonen (toim.) *Changing Europe and Comparative Research*. Suomen Akatemian julkaisuja 5/92. VAPK-Kustannus. Helsinki 1992, 21–30.
- Alestalo M. Hyvinvointivaltio ja kansalaisyhteiskunta. *Oikeus* 1/1994, 3–15.
- Alestalo M. & Flora P. Scandinavia: Welfare States in the Periphery - Peripheral Welfare States? Julkaisussa M. Alestalo, E. Allardt, A. Rychard & W. Wesolowski (toim.) *The Transformation of Europe. Social Conditions and Consequences*. IFiS Publishers. Warszawa 1994, 53–73.
- Allardt E. Naturalismi ja positivismi. Julkaisussa R. Alapuro, M. Alestalo, E. Allardt, A. Eskola, P. Haatanen, E. Haavio-Mannila, S. Toiviainen (toim.) *Suomalaisen sosiologian juuret*. WSOY. Porvoo 1973, 226–268.
- Allardt E. Den nordiska identitetens sociologi. Julkaisussa S. Karlsson (toim.) *En okänd själ - på jakt efter det nordiska*. Nord 1991:25. Eskilstuna 1991, 33–46.
- Alvesson M. & Sköldberg K. Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod. Studentlitteratur. Lund 1994.
- Andersen B.R. Rationality and Irrationality of the Nordic Welfare State. Julkaisussa S.R. Graubard (toim.) *Norden - The Passion for Equality*. Norwegian University Press. Oslo 1986, 112–142.
- Andersen B.R. Velfærdsstaten i Danmark og Europa. Kendsgeringer og myter om den offentlige sektor. Fremad, København 1991.

- Anttonen A. & Sipilä J. Viisi sosiaalipalvelumallia. Eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden vertailua sosiaalipalvelujen näkökulmasta. *Janus* n:o 3/1994, 226–248
- Aquina H. Pension Plans in the Netherlands. Report presented at the Symposium on Indirect Public Administration. Helsinki 12-14 May 1988.
- Arvidsson H., Berntson L. & Dencik L. Modernisering och välfärd - om stat, individ och civilt samhälle i Sverige. Socialstatsprojekt 1994:1. City University Press. Göteborg 1994.
- Asplund J. Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft. Korpen. Göteborg 1991.
- Aurela A. Sosiaalivakuutus. Suuri Ensyklopedia. 8.osa. Otava. Helsinki 1980, 6390–6391.
- Baldwin P. The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875 - 1975. Cambridge University Press. Cambridge 1990.
- Bedell-Pearce K. The State and the Private Sector in Partnership. In Social Security 50 Years after Beveridge. An International Conference at University of York, England. 1992.
- Beneton P. Le conservatisme. PUF. Paris 1988.
- Casmir B. Staatliche Rentenversicherungssysteme im internationalen Vergleich. Peter Lang. Frankfurt am Main 1989.
- Chrabonnel J. M. Social Security in France: Institutions, Actors and Reforms. In Ploug, N. - Kvist, J. (toim.): Recent Trends in Cash Benefits in Europe. The Danish National Institute of Social Research. Copenhagen 1994, 117–122.
- Cox R.H. The Development of the Dutch Welfare State. From Workers' Insurance to Universal Entitlement. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh 1993.
- Defrasne J. La gauche en France de 1789 à nos jours. PUF. Paris 1972.
- Dufourcq N. Démocratie sociale et Sécurité sociale. *Droit social*, No. 12/1994, 1008–1017.

- Eräsaari R. Nykyinen ja aktuaalinen hyvinvointivaltio: synteesi viime aikojen suomalaisesta keskustelusta. *Tiede & Edistys* 2/1994, 95–104.
- Eräsaari R. Hyvinvointivaltion muodonmuutos. Julkaisussa R. Eräsaari & K. Rahkonen (toim.) *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*. Gaudeamus. Tampere 1995, 167–188.
- Ewald F. Vakuutusyhteiskunta. Julkaisussa R. Eräsaari & K. Rahkonen (toim.) *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*. Gaudeamus. Tampere 1995, 73–86.
- Financial Times 16.11.1995. Juppé grasps the welfare nettle.
- Flora P. The European Welfare States and European Integration. Some Lessons from the Theory of European State and Nation Building. Paper for the World Congress of Sociology in Madrid, 9-13 July 1990. Session 6 RC 19.
- Flora P., Kraus F. & Pfenning W. State, Economy and Society in Western Europe 1815-1975. A Data Handbook. Volume I. Campus Verlag, Macmillan Press & St. James Press. Frankfurt, London, Chicago 1983.
- Flora P., Kraus F. & Pfenning W. State, Economy and Society in Western Europe 1815-1975. A Data Handbook. Volume II. Campus Verlag, Macmillan Press & St. James Press. Frankfurt, London, Chicago 1987.
- Forss M. Regionalpolitik och regional utblick i onådens tidevarv. Julkaisussa *Välfärdsstatens framtid och regionerna*. NordREFO 1994:5. Holstebro 1994.
- Gaunt D. Den pensionerade jordbrukaren: Dennes egendom och familjeförhållanden sedan medeltiden: Norra och centrala Europa. Julkaisussa Oden B, Svanborg A, Tornstam L. *Åldre i samhället-förr, nu och framtiden. Del 2: Probleminventeringar*. Stockholm: Liber, 1983, 137–167.
- Gueslin A. L'État, l'économie et la société française XIXe-XXe siècle. Hachette. Paris 1992.
- Heiskanen I. Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. DET A 31. Helsinki 1977.

Hoffmann S. Sur la France. Seuil. Paris. 1976.

Hudson R.B. The Evolution of the Welfare State: Shifting Rights and Responsibilities for the Old. International Social Security Review 1/1995, 3-17.

International Labour Office. The Cost of Social Security. Geneva 1990.

in 't Groen J. The Netherlands: Recent Trends in Cash Benefits. Julkaisussa N.Ploug & J. Kvist (toim.) , Recent Trends in Cash Benefits in Europe. The Danish National Institute of Social Research. Copenhagen 1994, 103-115.

Janhunen J. Eläkejärjestelmät teollisuusmaissa 1990. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1990:1. Helsinki 1990.

Jensen C.V. Det tvedelte pensionssystem. Forlaget Samfundsøkonomi og Planlægning. Roskilde 1985.

Johansen L. Denmark. Julkaisussa Flora P. Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume I. Berlin 1986, 293-381.

Jokelainen M. Sosiaalivakuutus Alankomaissa, Isossa-Britanniassa ja Tanskassa. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M:82. Helsinki 1992.

Julkunen R. Subsidiariteetti - sosiaaliturvamme suoja vai uhka? Julkaisussa A. Jokinen-Virta & M. Korhonen (toim.) Subsidiariteettiperiaate suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa. Sosiaaliturvan Keskusliitto. Gummerus. Jyväskylä 1994, 36-44.

Kaim-Caudle P.R. Comparative Social Policy and Social Security. Martin Robertson. Bath 1973.

Kautto M. & Kärkkäinen K. Eurooppalainen hyvinvointikunta? Sosiaali- ja terveyspalvelut Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Ranskassa ja Saksassa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1993.

Korpi W. The Democratic Class Struggle. Routledge & Kegan Paul. London 1983.

Korpi W. Halkar Sverige efter. Sveriges ekonomiska tillväxt 1820-1990 i jämförande belysning. Carlssons. Stockholm 1992.

- Korpi W. & Palme J. The Strategy of Equality and the Paradox of Redistribution. Swedish Institute for Social Research. Stockholm University. November 1994 (moniste).
- Kosonen P. Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Vastapaino, Tampere 1987.
- Kosonen P. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot. Gaudeamus. Tampere 1995.
- Kuhnle S. The Beginnings of Nordic Welfare States: Similarities and Differences. *Acta Sociologica*, Vol. 21, 1978, 9–35.
- Kuhnle S. & Selle P. Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective. Julkaisussa S. Kuhnle & P. Selle (toim.) *Government and Voluntary Organizations*. Avebury. Aldershot 1992, 1–33.
- Laitinen S. Eläketurva Länsi-Euroopassa. Eläketurvakeskus. Helsinki 1995.
- Laitinen S. Ajankohtaista ulkomailta. *Työeläke* 2/1996, 26–27.
- Lehtonen H. Tarpeesta sosiaalipoliittiseen tarpeeseen. *Sociologia* Vol. 32 1995, 285–291.
- Le Monde 16.11.1995. L'entrée en vigueur de la prestation d'autonomie est retardée.
- Mistral J. Politique sociale: un cas de schizophrénie patronale? *Droit Social*, No. 1/1995, 3–8.
- Møller I. Klassekamp og socialovgivning 1850-1970. 'Sosialistiske økonomers Forlag, Skriftserie Nr. 5. København 1981.
- Møller I. Den danske velfærdsstats tilblivelse. Et studie i klasser, magt og socialpolitik. Samfundslitteratur, Gylding 1992.
- Møller I. Velfærdsstatens udbygning. Den anden socialreform 1933 - et studie i klasser, magt og socialpolitik. Samfundslitteratur, Gylding 1994.
- Niemelä H. Kansaneläkejärjestelmä Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä, historiallis-politologinen analyysi vuosien 1937-1982 kehityksestä. Yleisen valtio-opin lisensiaattitutkielma, Helsingin yliopisto 1985.
- Niemelä H. Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja. Helsinki 1994. (Toinen painos).

- Niemelä H. & Salminen K. How to Define a Pension Scheme? A Conceptual Map to European Pension Systems. The Social Insurance Institution, Finland. Social Security and Health Reports 3. Helsinki 1995.
- Nieminen A. Mitä on sosiaalipolitiikka? WSOY. Juva 1984.
- Nieminen A. Työmarkkinajärjestelmien muotoutuminen Länsi-Euroopassa. Työpoliittinen aikakauskirja. Vol. 38. 1995:1, 15–25.
- Nordborg A. & Sjöstedt L. Grannländernas historia. Fjärde upplagan under medverkan av Harald Gustafsson. Esselte Studium, Arlöv 1987.
- Nordman J.-T. Histoire des radicaux 1820-1973. La Table Ronde. Paris 1974.
- Palme J. Pension Rights in Welfare Capitalism. Swedish Institute for Social Research. Dissertation Series 14, 1990.
- Pelloux R. Le citoyen devant l'État. PUF. Paris 1972.
- Petersen J.H. Danish 1891 Act on Old Age Relief: A Response to Agrarian Demand and Pressure. Journal of Social Policy, Vol.19 1990, 69–91.
- Petersen, J.H. 1995. Leuven Lectures. Three Essays on Trends Towards a Transformation of the Danish Welfare State. CHS Working Paper 1995:1. Centre for Health and Social Policy. Odense University.
- Pieters D. Introduction into The Social Security Law of the Member States of The European Community. MAKLU Uitgivers. Antwerpen - Apeldoorn 1993.
- Ploug N. & Kvist J. Social tryghed i Europa. Udvikling eller afvikling? Social tryghed i Europa 1. Socialforskningsinstituttet. København 1994a.
- Ploug N. & Kvist J., Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i grundtraek. Social Tryghed i Europa 2. Socialforskningsinstituttet København 1994b.

- Plovsing J. Social Security in Denmark - Renewal of the Welfare State. Julkaisussa N. Ploug & J. Kvist (toim.) , Recent Trends in Cash Benefits in Europe. The Danish National Institute of Social Research. Copenhagen 1994, 27–38.
- Prost A. Petite histoire de France au XXe siècle. Armand Colin. Paris 1979.
- Purola T. Vanhuuden eläketurva sukupolvien välisenä ongelmana. Sosiaaliturvan tutkimuslaitos. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M:9, 1968.
- Roebroek J.M. Basic Schemes in the Netherlands. Julkaisussa J. Berghman & B. Cantillon (toim.) The European Face of Social Security. Avebury. Aldershot 1993, 239–260.
- Rokkan S. Dimensions of State Formation and Nation Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe. Julkaisussa C. Tilly (toim.) The Formation of Nation States in Western Europe. Princeton University Press, Princeton 1975, 526–600.
- Rokkan S. & Urwin D. Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries. Sage Publications. London 1983.
- Rosanvallon P. La crise de l'État-providence. Seuil. Paris 1992.
- Rosanvallon P. L'État en France de 1789 à nos jours. Seuil. Paris 1993.
- Rothstein B. Managing the Welfare State: Lessons from Gustav Möller. Scandinavian Political Studies, Vol. 8, 1985, 151–169.
- Salminen K. Pension Schemes in the Making. The Central Pension Security Institute. Studies 1993:2. Helsinki 1993.
- Sartre J.-P. Critique de la raison dialectique. Gallimard. Paris 1980.
- Schmid H. Velfaerdsstatens solidaritetsformer. Dansk Sociologi Vol.6, 1995, 30–52.
- Simonsen P. Supplerende pensioner i Danmark - en beskrivelse af fremtidens pensionssystem. Arbejdsmarkedets Tillaegspension. København 1994.
- Skocpol T. Bringing State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. Julkaisussa P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (toim.) Bringing the State Back In. Cambridge University Press. Cambridge 1985, 3–37.

- Social Protection in Europe 1993. Commission of the European Communities. Luxembourg 1994.
- Stjernø, S. Mellom kirke og kapital. Tysk velferdspolitik - med sideblikk til britisk, svensk og norsk. Universitetsforlaget, Oslo 1995.
- Suomen EU-edustusto 22.11.1995. Ranskan tilannekatsaus.
- Sødergaard P. Debat efter socialkommissionens pensionsforlag. København januari 1995.(Esitelmä).
- Sørensen EM. Socialpolitik i Danmark 1891 - 1977. Historieteoretisk tidsskrift nr. 10. Den Jyske Historiker, Århus 1977.
- Tamminen T. Edistuksen myytti. Kertomus modernin yhteiskunnan kulttuuri sesta paradigmatista. Suomen Antropologinen Seura. Tampere 1994.
- Therborn G. "Pillarization and Popular Movements" Two Variants of Welfare Capitalism: The Netherlands and Sweden. Julkaisussa F.Castles (toim). The Comparative History of Public Policy. Polity Press. Cambridge 1989, 192-241.
- Touchard J. La gauche en France depuis 1900. Seuil. Paris 1981.
- van Gunsteren H. & Rein M. The Dialectic of Public and Private Pensions. Journal of Social Policy, Vol. 14, 1985, 129-149.
- van Kersbergen K. & Becker U. The Netherlands: A Passive Social Democratic Welfare State in a Christian Democratic Ruled Society. Journal of Social Policy, Vol. 17, 1988, 477-499.
- van Kersbergen K. Catholicism and Social Citizenship: In Search of the Christian Democratic Welfare State. Paper presented in Seminar "Comparative Studies of Welfare State Development: Quantitative and Qualitative Dimensions". Bremen, Centre for Social Policy, 3-6 September 1992.
- van Kersbergen K. Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State. Routledge. London 1995.
- Waris H. Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. WSOY. Porvoo 1978.
- Weber M. Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki. WSOY. Juva 1990.

- Weber M. Die protestantische Ethik I. Eine Aufsatzsammlung. GTB Siebenstern. Hamburg 1991.
- Wuori M. Faustin uni. WSOY. Juva 1995.
- Wuthnow R. The Voluntary Sector: Legacy of the Past, Hope for the Future. Julkaisussa R. Wuthnow (toim.) Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective. Princeton University Press. Princeton 1991, 3–29.
- Øverbye E. Convergence in Policy Outcomes: Social Security Systems in Perspective. Journal of Public Policy 2/1994, 147–174.

ENGLISH SUMMARY:

SOCIAL SECURITY MODELS - CONVERGING OR DIVERGING?

The Making of Social Security in Denmark, France and the Netherlands

I. Introduction

European societies are in the middle of a fundamental change affecting their economies, social systems and national cultures. The old system, based on the idea of sovereign nation-states, is crumbling, supranational institutions are being formed, and the European societies are entering a "late-modern" stage in their development. This process coincides with an economic crisis and generally high levels of unemployment in Europe.

The transformations and the uncertainty they evoke can be assumed to be problematic also for the Nordic countries with their traditionally stable democracies, highly homogenous societies, and a climate of popular norms and attitudes that has seen relatively little change. This can be seen as a problem because the social security systems in the Nordic countries have been marked by a pervasive state presence.

To explore these issues, it is essential that we seek both a comparative and a historical perspective on the development in the Nordic and continental European countries. We must compare the basic features of social security and, by means of an historical analysis, chart the cultural and qualitative changes in the individual countries, thus identifying the features that are peculiar to each country and those that are common to them.

In the present study, we explore from an historical and comparative perspective the political and ideological justifications for the Welfare State and the pension programmes, and examine the changes that have occurred in them. We compare one Nordic country, namely Denmark, with two countries on the continent, i.e., France and the Netherlands.

II. The development of social security in Denmark, France and the Netherlands

1. The period between the First and Second World Wars

A long tradition of ensuring social security is common to all three countries. In previous centuries, social security was provided by the family, the church, other religious affiliations, relief funds and local organizations. The first

example of what we now think of as modern social security was seen in Denmark towards the end of the 19th century. This is surprising in view of the fact that Denmark, compared to France and the Netherlands, was still a more agricultural society with, relatively, a smaller industrial workforce. This indicates that the link between industrialization and social security is not necessarily such a direct one.

In **Denmark** the Conservatives and the Agrarian Liberals reached a compromise on social reform which resulted in the creation of a statutory old age pension in 1891 and the amendment of the law on sickness funds in 1892. In 1933, Denmark instituted a reform of the social security system, bringing changes to the public assistance, accident insurance and unemployment insurance laws and the introduction of a law respecting national insurance. The minister of social affairs, K.K. Steincke, was instrumental in shaping the social reform and is regarded as the main source of the social policies carried out by the Social Democrats between the World Wars, encapsulated in the notion of the Danish *folkshjem*. Steincke wrote a social reform policy paper entitled *Fremtidens Førsorgelsevæsen*, which became the Social Democrats platform for social policy in the 1920s and 30s, and influenced the 1933 social reform.

At the turn of the century, the social legislation of **France** was not nearly as developed as in Germany. A law respecting pensions for farmers and employees was passed in 1910. The pensions were insurancebased but quite small, and the programme was stripped of its statutory nature by the judiciary in 1911 and 1912.

From about 1920, there was increased debate concerning a possible social insurance system. During this time, the Radical Socialists were the leading political party, but the bill that led to a new social insurance system was introduced in 1930 by the right-of-centre government led by Raymond Poincaré.

The system covered sickness, maternity, invalidity, old age and death, being based on independent funds which drew their members from various trade, church and socioeconomic interests. Free choice of fund was allowed, which resulted in highly decentralized administration.

In **Netherlands** an important feature of society is the division of the population into discrete social complexes or, in approximation of the Dutch term *verzuijing*, pillars, which are organized on the basis of ideology and religion. Ideology has been an important part of the self-image of various groups and has made for clear boundaries between them.

The Christian pillars (the Catholic and the Calvinist groups) attained hegemony in the interwar period and left their mark on the Dutch social

security system. Social security was based essentially on income transfers. It comprised both a social insurance system for workers and a system of social assistance. In line with the principle of subsidiarity, the State's role was limited to providing income security of the last resort. The labour market organizations took a leading position in the administration and supervision of social insurance (cf. Roebroek 1993, 243). However, fixed pensions were not introduced until after the Second World War. The earlier pension systems were characterized by low coverage and small benefits (Therborn 1989, 208; Jokelainen 1992, 40; Ploug & Kvist 1994, 196–197).

2. Social security during the reconstruction era 1945–1955

After the Second World War, many countries undertook major social security reforms, with the most important of them being carried out immediately after 1945. The central motivation for these reforms was the wish to strengthen national unity.

In **Denmark** the period of reforms in social security can be considered to have truly begun in the 1950s with the Social Democrats returning to government in 1953 and remaining there for the next decade and a half. The first move in this era of Social Democrat governance was a reform of the national pensions programme. The minority government of the Social Democrats, relying on support from the Radical Liberals, in 1955 formulated a plan based on flat-rate benefits. The four largest parties, the Social Democrats, the Conservatives, the Agrarian Liberals and the Radical Liberals, in 1956 agreed on a compromise plan for a pensions reform proposed by the Radical Liberals.

According to the reform, national pensions were to provide all citizens with minimum subsistence. To coincide with the pensions reform, health insurance coverage was extended to all wage and salary earners. All in all, however, the social security reforms can mainly be seen as a continuation of the 1933 social reform.

In **France**, significant progress in social security began after the Second World War. France was governed by a coalition of the three largest parties, first with and later without the leadership of Charles de Gaulle. The largest party in France was the Christian Democratic MRP. It was joined in the government by the French Communist Party and the SFIO, the Socialists.

The intention in France was to unite the scattered elements of the existing system into a single social security fund managed by the labour market organizations. The system was envisioned to be self-funded via contributions. It was created from the start as a pay-as-you-go system, reflecting a wish to disburse reasonable benefits right away.

The most important reforms carried out in the **Netherlands** immediately after the war were the 1946 Temporary Old-age Pensions Act and the 1949 Unemployment Insurance Act. The Temporary Old-age Pensions Act was based on the assistance principle. It covered the entire Dutch population with the exception of married women. The Act was achieved by a coalition government of Social Democrats and the Catholic parties, with the Social Democratic Minister for Social Affairs, Willem Drees, playing a key role in ensuring the passage of the bill. With Drees' leadership, the Social Democrats had immediately after the war set themselves the goal of creating a national insurance system that would guarantee minimum subsistence.

3. The golden years of social security

The period from 1955 to 1975 can with good reason be called the golden years of social security in all of the countries discussed. Economic growth was strong and unemployment nearly non-existent.

In **Denmark** flat-rate old-age pensions from age 67 were phased in from 1964 to 1970. Also in 1964, flat-rate supplementary pensions were introduced for all wage and salary earners. On the whole, 1960 saw the beginning of a major transition towards an institutionalized form of social security, away from the liberalistic forms of insurance-based pension, health and social provision.

From the end of the Second World War up to the 1970s, Danish pension systems and social security were to a great extent shaped by social democratic ideology. Before the war, agricultural parties and interest groups had been instrumental in shaping social policies. After the war, Denmark developed into a modern Scandinavian welfare state, with a social security system covering the entire population and financed by taxes. Unlike in the rest of the Nordic countries, in Denmark the attempts to create a statutory system of earnings related pension security did not come to fruition.

In **France** a social insurance scheme in which eligibility was based on active labour force participation was introduced in France in 1947. According to the French way of thinking, the system is viewed as providing universal coverage since it extends to all gainfully employed persons together with their family members.

The pensions are financed with contributions by employers and the insured, using the pay-as-you-go method. The general employee pension system covers 70% of wage and salary earners, the rest belonging to various special schemes. Obviously, agreement on a single-fund arrangement has not been reached in France.

In practice, the decisions regarding contributions are made by the State. It has direct control over the benefits paid by the funds as it decides how they are to be provided, defines the entitlement conditions, and sets the benefit rates. In addition, the State indirectly influences health care provision by controlling the administration of hospitals and the remuneration of health professionals.

In the two decennia between 1955 and 1975, the **Dutch** economy grew strongly, and with the growth of the consumer society and exposure to international media, the Dutch society became more secular. The pillarization of society so typical of the Netherlands grew less important, with social class becoming, as in the Nordic countries, the primary determinant of political and economic affiliation.

This brought about a mainly qualitative change in the social security system. Workers' insurance and poor relief gave way to national insurance and social assistance. Indeed, nearly all of the recommendations of the Beveridge-inspired van Rhijn committee were enacted, despite strong initial resistance. In this regard, the Netherlands differed from Germany and France, where the universal social insurance system envisioned in the Beveridge report was rejected. At the end of the period, in 1976, the Netherlands had five different national insurance schemes run by public agencies, and a statutory minimum level for benefits had been established in law.

4. Social security in a period of slower economic growth

In the mid 1970s, European countries entered an era of fundamental social change that continues still. It is marked by weaker corporate profits, deindustrialization, differentiation between wage contracts and agreements on other terms of employment, and a return of mass unemployment.

As a result of the global economic recession in the late 1970s, economic growth in **Denmark** stopped, unemployment grew rapidly and social security was subjected to criticism. The expressed goal of the non-socialist government was to lower inflation and the interest rates and to cut back public expenditure. This resulted in cuts in health, unemployment and pension insurance.

A committee on social reform set up by the government submitted its report on pension reform in January 1995. The committee's proposals are aimed at relieving the financial burden resulting from demographic ageing and impending retirement of the "baby boom" generation.

As a future problem for pension insurance is seen the rapid increase in labour market pension and private pension expenditures. To counter cost

increases, a flexible retirement from age 60 to 67, a basic national pension for all aged 63 or over and linking the amount of labour market pensions to life-time (40-year average) earnings have been proposed.

Unemployment grew in **France** after the first oil crisis. In 1974, at the start of the presidential term of Valéry Giscard d'Estaing, unemployment was viewed merely as a cyclical feature that would improve after some economic stimuli were applied. However, the depth of the crisis and the persistence of mass unemployment finally drove the government to adopt neo-liberal economic policies, which meant a reduction in public spending, lifting of price controls and cutbacks in social expenditure.

At the end of 1995, prime minister Alain Juppé made a sudden move which accelerated the reductions in social security. He decided to cut the following year's estimated welfare deficit not merely by half as he had previously promised, but from FF 69 billion down to FF 17 billion. The savings are targeted mainly at the national health care system, but also at old age benefits, especially in the public sector, and at family allowances.

The administration of the social security scheme will also undergo a considerable change. Overt control will pass from the labour market organizations to the Parliament. Mr. Juppé's plans have provoked a wave of strikes and rioting and practically paralysed the French economy.

In the **Netherlands**, social security has after 1976 been subjected to criticism and benefits have been cut. This has happened against a background of global economic crisis, economic recession and high unemployment. The growing popularity of neo-liberal ideas also has contributed, as in Great Britain, to this trend.

However, it has been pointed out that the cuts implemented did not fundamentally change the Dutch social security system. The principle of shared responsibility as well as the administration and financing of social security remained the same.

A new government was formed after the elections in the autumn of 1994, consisting of the Social Democrats, the Social Liberals and the Liberals. It stated one of its policy objectives to consist of measures designed to reduce the level of social provision. Implementation of these plans will further reduce the state's role in social insurance and correspondingly increase the involvement of the labour market organizations and private insurance companies.

III. Convergence or divergence?

Our main concern in this study has been to discover whether the social security systems of the three countries studied have grown more alike.

No major similarities in the countries' status at the beginning of the study period can be identified. The initial social security systems were all influenced by factors peculiar to each individual country.

With the end of the Second World War, a long era of social security reform began in each of the three countries. The existence of a social security system was justified primarily by reference to ideology and the need to strengthen national unity. With a shift from workers' insurance to national insurance, a qualitative change took place in the Dutch social security system. The statutory system was changed to cover all residents of the Netherlands, and the goal of securing a minimum livelihood for all was written into the constitution. Of all the changes that occurred in the countries studied, this was the most significant.

France opted for quantitative rather than qualitative changes. Unlike the Netherlands, France did not adopt a national insurance type of system, preserving instead the principle of workers' insurance. Nor was administration of social insurance transferred to the State.

After the mid 1970s, the social security systems of all three countries have been adjusted to the realities of slower economic growth. In each of them, cuts in social security seem to be transforming the social security system towards a uniform continental European model.

However, we must not exaggerate the degree of convergence which has occurred. It has affected more the replacement levels of the benefits and extension of coverage than the fundamental institutional features of the systems. In fact, the basic features of the various national systems have changed amazingly little, including in Denmark tax-financing and strong municipal involvement, in the Netherlands the powerful role of the labour market organizations, and in France the independent status of the insurance funds and professional subschemes.



00065 ELÄKETURVAKESKUS
Puh. 90 - 1511 Faksi 90 - 148 1172

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN
Tfn (90) 1511 Fax (90) 148 11 72

FIN - 00065 ELÄKETURVAKESKUS
Finland
Tel. +358 - 0 - 1511, Fax +358 - 0 - 148 1172

Eläketurvakeskus on Suomen työeläkejärjestelmän lakisääteinen keskuslaitos. Sen tutkimustoiminta koostuu pääasiassa sosiaaliturvaan ja eläkejärjestelmiin liittyvistä aiheista. Tutkimuksissa pyritään monipuolisesti ottamaan huomioon sosiaalipoliittiset, sosiologiset ja taloudelliset näkökulmat.

Pensionsskyddscentralen är lagstadgat centralorgan för arbetspensionssystemet i Finland. Forskningsverksamheten koncentrerar sig i huvudsak på den sociala tryggheten och på de olika pensionssystemen. Målet för forskningsprojekten är att mångsidigt belysa aspekter inom socialpolitik, sociologi och ekonomi.



The Central Pension Security Institute is the statutory central body of the Finnish employment pension scheme. Its research activities mainly cover the fields of social security and pension schemes. The studies aim to paint a comprehensive picture of the sociopolitical, sociological and financial aspects involved.